Die Bekämpfung der Partei-zersplitterung durch das Wahlrecht im Rahmen der Reichsverfassung.

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Doktorwürde
der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
an der Albert-Ludwigs-Universität zu Freiburg i. Br.

vorgelegt von

Referendar Rolf Peter
aus Bielefeld

1933

Gatzer & Hahn, Graphische Werkstätten, Schramberg (Schwarzwald)

Referent: Geheimrat Professor Dr. Wilhelm van Calker.

Durch die Genehmigung einer Dissertation nimmt die Fakultät nicht Stellung zu den darin ausgesprochenen Anschauungen.

Inhaltsübersicht.

	Seite
I. Einleitung.	1—9
1. Die Bedeutung der Wahl in der Demokratie und ihre möglichen Ausgestaltungen.	1—2
2. Festlegung der Hauptgrundsätze durch die RV., insbesondere	2—9
a) das allgemeine	2
b) das gleiche.	3
c) das unmittelbare Wahlrecht.	4
3. Die Verhältniswahl .	4—9
a) Ihr Wesen im Gegensatz zur Mehrheitswahl.	4
b) die Begünstigung der Parteizersplitterung.	5
c) die Erschwerung der Staatswillensbildung.	6
d) die Notwendigkeit der Bekämpfung der Splitterparteien.	9
II. Hauptteil.	
Maßnahmen gegen die Splitterparteien im Rahmen der Reichsverfassung.	10—50
A. Die Wahlvorbereitung.	10—23
1. Maßnahmen bei der Zulassung der Wahlvorschläge.	11
2. Ihre Wirksamkeit.	12
3. Ihre Zulässigkeit im Rahmen der RV.	13
Sie verstoßen	
a) gegen die Gleichheit.	14
b) gegen die Allgemeinheit.	20
c) gegen die geheime Wahl.	22
B. Die Wahlhandlung: der amtliche Stimmzettel.	23
C. Die Ermittlung des Wahlergebnisses.	24—50
1. Die vier Zählmethoden.	24—27
2. Die Reststimmenverrechnung.	27—45
a) mögliche Maßnahmen.	28
b) ihre Wirksamkeit.	29
c) ihre Zulässigkeit.	29
aa) bei Erstreckung der Gleichheit.	30
bb) ohne Erstreckung.	39
3. Abschaffung der Reststimmenverrechnung.	45—46
4. Abschaffung der Listenverbindung.	46—47
5. Die Wahlkreiseinteilung.	47—49
6. Abgeordnetenzahl und Höhe des Wahlquotienten.	49—50
III. Schluß. Zusammenfassende Betrachtung der möglichen Maßnahmen und Gründe für ihre nur beschränkte Wirksamkeit.	51—52

Verzeichnis der benutzten Schriften:

Alldag: Die Gleichheit vor dem Gesetz in der Reichsverfassung. Berlin 1925.
Andrae: Gegen die Splitterparteien. DJZ. 1928, S. 371.
Anschütz: Die Verfassung des Deutschen Reiches. 3. Bearbeitung, Berlin 1930.
Apelt: Die Wahlrechtsentscheidung des Staatsgerichtshofes usw. Arch öR. N.F. 18, S. 121 ff.
Bilfinger: Verfassungsfrage und Staatsgerichtshof, Zeitschr. f. Pol. 20 (1931) S. 81 ff.
Bornemann: Einzelwahlkreis und Proporz. Zeitschr. f. Pol. 20 (1931) S. 43 ff.
Braunias: Rechtsgleichheit und Staatspolitik im Wahlrecht. Zeitschr. f. Pol. 19 (1930) S. 473 ff.
Bühler: Die Reichsverfassug. 3. Aufl. Leipzig und Berlin 1929.
„ Lehrbuch des Steuerrechts I, Berlin 1927.
„ Verdrängung der Demokratie durch Bürokratie und Korporationsstaat. DJZ. 1931, 589 ff.
Bumke: Verfassungsmäßigkeit des preußischen Wahlrechts in „Ausgewählte Entscheidungen des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich“ 2. Heft, Berlin 1930.
Burckhardt: Kommentare der schweizerischen Bundesverfassung, Bern 1914.
Cahn: Das Verhältniswahlsystem in den modernen Kulturstaaten, Berlin 1909.
Elleser, Karl: Die Verfassungsautonomie in den deutschen Ländern. Diss. Heidelberg, 1928.
Erdmannsdörffer: Das automatische System, Zeitschr. f. Pol. 20 (1931) S. 170 ff.
Fleiner: Schweizerisches Bundesstaatsrecht. Bern 1923.
Gerland: Zur Wahlreform, DJZ. 1928, S. 759 ff.
Giese: Die Verfassung des Deutschen Reiches. 8. Aufl. Berlin 1931.
„ Deutsches Staatsrecht. Berlin 1930.
Grau: Besprechung des Urteils des Staatsgerichtshofs vom 22. 3. 1926. Jur. Wochenschrift 1929, S. 2380 ff.
Hachenburg: Juristische Rundschau in DJZ. 1928. 356 ff.
Hasbach: Die moderne Demokratie. Jena 1912.
Hatschek: Deutsches und Preußisches Staatsrecht I, 2. Aufl. Berlin 1930.
„ Lehrbuch des deutschen und preußischen Verwaltungsrechts, 5. Aufl. Leipzig 1927.
„ Außerpreußisches Landesstaatsrecht. Berlin 1926.
Häntzschel: Ungültigkeit des Gesetzes über die preußische Landtagswahl? R. u. PrVWBl. 50. S. 787 ff.
Heller: Die Gleichheit in der Verhältniswahl. Berlin und Leipzig 1929.
Hettner: Die Rechtsprechung des Wahlprüfungsgerichtes beim Reichstag. DJZ. 1930. S. 1088 ff.
Heuß: Verhältniswahl und Parlamentarismus. Zeitschr. f. Pol. 20 (1931) S. 312.
Hinrichs: Die Grenzen der Verfassungsautonomie der deutschen Länder. Berlin 1930.
Hippel: Ein Vorschlag zur Wahlreform. DJZ. 1927. S. 1511 ff.
Holstein: Von Aufgaben und Zielen heutiger Staatsrechtswissenschaft. Arch. öR. 50, 1 ff.
Hula: Der Kampf gegen den Proporz. Zeitschr. öR. 6 II (1927) S. 213 ff.
v. Jan: Wahlrecht und Volksabstimmung. Jahrb. öR. 10 (1921) S. 177 ff.

Jellinek, Walter: Verw. und Verw. d. Reichs u. d. Länder, Berlin u. Leipzig 1927.
„ Die deutschen Landtagswahlgesetze. Berlin 1926.
„ Verhältniswahl und Führerauslese. Arch. öR. N.F. 11 S. 71 ff.
„ Der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich und die Splitterparteien. Arch. öR. N.F. 15, S. 99 ff.
„ Die Nationalversammlung und ihr Werk. Handb. d. Deutsch. Staatsr. I, S. 119 ff.
„ Die Zusammensetzung der Landesparlamente. Handb. d. deutsch. Staatsr. I, S. 620 ff.
Kaisenberg: Die Wahl zum Reichstag. 4. Aufl. Berlin 1930.
„ Der preuß. Wahlgesetzentwurf. Pr.Verw.Bl. 42, S. 39 ff.
„ Die Verfassungsmäßigkeit der Kautelen des RWG. gegen die Zwergparteien. R. u. Pr. VBl. 50, S. 597 ff.
„ Der neue Entwurf eines RWG. DJZ. 1930. S. 1153 ff.
Kaisenberg-Schütze: Die Wahl zum preußischen Landtag. Berlin 1924.
Kaisenberg-von Welser: Das Reichstagswahlgesetz. Berlin 1920.
Kiefer: Ungültigkeit des Württembergischen Landeswahlgesetzes? Württ. Zeitschr. f. Rechtspfl. und Verw. Stuttgart 1928, Heft 8.
Koch-Weser: Gleichheit und Allgemeinheit der Verhältniswahl nach der RV. Jur.W. 1930. S. 106 ff.
Kuenzer: Wahlreform DJZ. 1931 S. 120 ff.
Lammers: Besprechung des Urteils des StGH. vom 17. 12. 27. Jur. Wochenschr. 1929. 53 ff.
Laun: Der Staatsrechtslehrer und die Politik. öR. 43, S. 145ff.
Leibholz: Gleichheit und Allgemeinheit der Verhältniswahl nach der RV u. d. Rspr. d. StGH. JW. 1929. S. 3042 ff.
„ Das Wesen der Repräsentation. Berlin 1929.
„ Die Gleichheit vor dem Gesetz. Arch. öR. N.F. 12, S. 1 ff.
„ Die Gleichheit vor dem Gesetz, Berlin 1925.
„ Höchstrichterliche Rechtsprechung und Gleichheitssatz, Arch. öR. N.F. 19, S. 428 ff.
Medicus: Zur Reichstagswahl. R. u. Pr. VBl. 51, S. 541 ff.
Meißner: Das Staatsrecht des Reichs und seiner Länder. 2. Aufl. Berlin 1923.
Meyer, Georg: Das parlamentarische Wahlrecht. Berlin 1901.
Nawiasky: Schwere Bedenken gegen die Reform des Reichstagswahlrechts. DJZ. 1931. S. 455 ff.
Nieding, Curt: Das Prinzip der Homogenität usw. Diss. Jena 1927.
Pfister: Die Wahl der Parlamentsmehrheit. Zeitschr. öR. VIII, 1929, S. 188 ff.
Poetzsch-Heffter: Handkommentar der RV. Berlin 1928.
„ Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung: Die Handhabung des Art. 17. Jahrb. öR. 17 (1929) S. 34 ff.
Pohl: Das Reichstagswahlrecht. Hdb. d. D.St.R. I, S. 386 ff.
Preuß: Reich und Länder. Berlin 1928.
Rosenberg, Fritz: Art. 17 der RV. Diss. Frankfurt 1930.
Sartorius: Die Aktivbürgerschaft und ihre politischen Rechte. Handb. d. Dtsch. St.R. I, S. 281 ff.
v. Savigny: Das parlamentarische Wahlrecht im Reich und in Preußen und seine Reform. Berlin 1907.
Schauff: Neues Wahlrecht. Berlin 1929.
Schmitt: Unabhängigkeit der Richter, Gleichheit vor dem Gesetz usw. Berlin u. Leipzig 1926.

Siller: Verhältniswahl und Reichstagswahl. Pr.Verw.Bl. 40, S. 129 ff.
Simons: Die Anklage gegen den Staatsgerichtshof. DJZ. 1928. S. 197 ff.
Stölling: Der neueste Entwurf eines Reichstagswahlgesetzes. R. u. Pr. Verw. Bl. 51 S. 767 ff.
Smend: Maßstäbe des parlamentarischen Wahlrechts in der deutschen Staatstheorie, Stuttgart 1921.
Stier-Somlo: Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht. Berlin u. Leipzig 1924.
„ Die Reichsgerichtspraxis im deutschen Rechtsleben in Festgabe für RG. I, S. 227. (Das Reichsgericht und der Reichsverfassungsabschnitt Reich und Länder).
Tecklenburg: Das Problem des Reichstagswahlrechts. Zeitschr. f. Pol. 20 (1931) S. 317.
„ Wahlrecht und Wahlverfahren. Handb. d. Pol. I, S. 358 ff.
Thoma: Die Staatsgerichtsbarkeit des Deutschen Reichs in RG. Festschrift I, S. 181.
„ Das Reich als Demokratie. Handb. d. St.R. I, S. 186 ff.
Triepel: Goldbilanzverordnung und Vorzugsaktien, Berlin 1924.
„ Staatsrecht und Politik. Rektoratsrede Berlin 1927.
Vogels: Die preußische Verfassung. Berlin 1921.
Volkamann-Giese: Die preußische Verfassung, 2. Aufl. Berlin 1930.
Waldecker: Die Verfassung des Freistaates Preußen, 2. Aufl. Berlin 1928.
Walz: Die Wahlrechtsreform in Baden und ihre Auswirkungen. R. u. Pr. V.Bl. 51, S. 17 ff.
Wenzel: Die reichsrechtlichen Grundlagen des Landesverfassungsrechtes. Handb. d. StR. I, S. 604 ff.

Abkürzungen.

Arch.öR.	= Archiv des öffentl. Rechts.
DJZ.	= Deutsche Juristenzeitung.
Handb.d.DStR.	= Handbuch des Deutschen Staatsrechts.
Handb.d.Pol.	= Handbuch der Politik.
Jahrb.öR.	= Jahrbuch des öffentl. Rechts.
JW.	= Juristische Wochenschrift.
LWG.	= Landes- bzw. Landtagswahlgesetz.
NV.	= Nationalversammlung.
Prot.VA.	= Protokolle des 8. (Verfassungs-)Ausschusses der Nationalversammlung (Verhandl. Bd. 336, Drucksache Nr. 391).
Pr.VWBl.	= Preußisches Verwaltungsblatt.
RGZ.	= Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen.
Rspr.StGh.	= Lammers-Simons: Die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs für das deutsche Reich I—III.
R. u. Pr.Verw.Bl.	= Reichs- und preußisches Verwaltungsblatt.
RWG.	= Reichswahlgesetz.
StGH.	= Staatsgerichtshof.
WPrG.	= Wahlprüfungsgericht.
WR., WG.	= Wahlrecht, Wahlgesetz.
Zeitschr.f.Pol.	= Zeitschrift für Politik.
Zeitschr.öR.	= Zeitschrift des öffentlichen Rechts.

Die im Literaturverzeichnis unterstrichenen Bücher der mehrfach vertretenen Autoren sind im Text ohne näheren Zusatz nur mit dem Namen des Verfassers zitiert.

I. Einleitung.

1. „Die Staatsgewalt geht vom Volke aus“ (Art. I Abs. II RV.). Damit ist der Grundsatz der Demokratie verfassungsmäßig festgelegt, und zwar nicht nur für das Reich, sondern auch für die Länder; das ergibt sich daraus, daß bei der Verfassungsberatung die ursprüngliche Fassung des Entwurfs: „Alle Staatsgewalt geht vom deutschen Volke aus“ abgeändert wurde, um zum Ausdruck zu bringen, daß die Landesstaatsgewalt vom Landesvolk ausginge [1]). Träger der Landesstaatsgewalt ist also das Landesvolk. Dieser Idee der Volkssouveränität im demokratischen Staat würde es entsprechen, wenn das Volk selbst die Staats-, insbesondere die Gesetzgebungsgewalt in der Hand hätte; aber nur in Sonderfällen findet sich eine unmittelbare Teilnahme des Volkes an der Gesetzgebung, eine Ausübung der Staatsgewalt durch das Volk selbst. Die Demokratie im Reich und in den Ländern ist grundsätzlich keine unmittelbare, plebiszitäre; denn in größeren Staatswesen ist das Volk in seiner Vielheit schon aus technischen Gründen für die Regel kein geeignetes Willensorgan, vielmehr überträgt es nach den Grundsätzen der mittelbaren, repräsentativen Demokratie die Ausübung der Staatsgewalt, namentlich die Gesetzgebungsarbeit, einem kleinen Personenkreis, nämlich der von ihm gewählten Volksvertretung. „Die Nation, von der alle Gewalten abgeleitet sind, kann sie nur durch Repräsentanten ausüben“ [2]). In der Mitwirkung an der Schaffung der Volksvertretung, also im Wahlrecht erschöpft sich in der mittelbaren Demokratie im wesentlichen die Souveränität des Volkes [3]).

Die Volksvertretung tritt an die Stelle des sonst die Staatsgewalt ausübenden, aber als solches aktionsunfähigen Volkes; sie hat die Aufgabe, die Wähler in ihrer Eigenschaft als Rechtsunterworfene und an sich zur Rechtsbildung Berufene zu vertreten und den höchsten Staatswillen zu erzeugen. So soll ein brauchbares Willensorgan geschaffen werden: die Wahl eines Willensorgans ermöglicht erst die Willensbildung für die Gesamtheit.

Die Organbildung mittels Wahl ist mithin in der repräsentativen Demokratie von der allergrößten Bedeutung.

---

[1]) Anschütz, a. a. O. S. 36.
[2]) Franz. Verf. v. 1791 titre III Art. 2, zit. nach Hinrichs.
[3]) vgl. Bühler, DJZ. 1931, S. 591.

Nun gibt es aber die verschiedensten Wahlsysteme: die Wahl ist entweder allgemein oder beschränkt, gleich oder abgestuft, mittelbar oder unmittelbar, geheim oder öffentlich. Zu diesen acht allgemeinen Wahlrechtsgrundsätzen kommen noch zwei Mandatverteilungsgrundsätze: Mehrheitswahl und Verhältniswahl (von einem dritten, dem der Minderheitsvertretung mittels beschränkter Stimmgebung oder Stimmhäufung oder des Systems der Rangordnungsziffer kann hier abgesehen werden)[1]. Jedes Wahlsystem besteht so aus vier Wahlrechtsgrundsätzen und einem Mandatverteilungsgrundsatz. Da in der repräsentativen Verfassung „tatsächlich alles von der Natur der Wahlgesetze abhängt" (Leibholz), so wird jede Demokratie dafür Sorge tragen, die demokratischsten Grundsätze festzulegen und ihre alleinige Anwendung zu gewährleisten.

2. Die RV., „im Grundgedanken wie in der Einzelausführung so demokratisch wie möglich"[2]) hat darum die wichtigsten Wahlgrundsätze festgelegt, und zwar nicht nur für das Reich, sondern auch für die Länder. Art. 17 I,2 ist eine fast wörtliche Wiederholung des Art. 22: Die Volksvertretung muß in „allgemeiner, gleicher, unmittelbarer und geheimer Wahl . . . nach den Grundsätzen der Verhältniswahl" gewählt werden. Mit diesen in beiden Art. ausgesprochenen Grundsätzen ist im Reich wie in den Ländern das Prinzip der Demokratie in weitestem Maße verwirklicht[3]. „Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. 8. 19 hat in Verfolgung des demokratischen Gedankens das Wahlrecht des Volkes in einer Weise ausgestaltet, wie es ein anderes nach demokratischen Grundsätzen eingerichtetes Staatswesen in ähnlicher Freiheit kaum aufzuweisen vermag"[4].

Um die Grundlagen für die spätere Untersuchung zu legen, sollen die einzelnen Wahlrechtsgrundsätze einer kurzen Betrachtung unterzogen werden; etwas ausgiebiger das Verhältniswahlsystem und seine Wirkungen.

a) Es liegt im Wesen der Demokratie, daß sie nach der weitesten Ausdehnung des Wahlrechts strebt. Der Staat ist demokratisch erst, wenn er seine Basis bis auf den letzterreichbaren Punkt verbreitert: das Wahlrecht muß allgemein sein. „Das allgemeine Wahlrecht ist prinzipiell das der Demokratie allein angemessene"[5]. Der Grundsatz der Allgemeinheit betrifft die Zulassung zur Wahl: der Kreis der Wahlberechtigten soll grundsätzlich unbeschränkt sein. Doch sind gewisse Mindestvoraussetzungen (so das Wahlalter) oder Ausschlußgründe

---

[1]) Cahn, a. a. O., S. 1—3; Elleser, S. 23/24.
[2]) Bühler, DJZ. 1931, S. 589.
[3]) Niedung, S. 74.
[4]) Kaisenberg-Welser, RWG., S. 1.
[5]) Hasbach, S. 288.

(Geisteskrankheit, Entmündigung, vorläufige Vormundschaft, Verlust der bürgerlichen Ehrenrechte), auch das Ruhen wie die Behinderung an der Ausübung des Wahlrechts noch mit einer Allgemeinheit vereinbar. So wird heute meist in folgender Weise definiert: Allgemein ist das Wahlrecht dann, wenn alle Staatsbürger im wahlfähigen Alter mit Ausnahme der Geisteskranken, Entmündigten, unter vorläufige Vormundschaft Gestellten usw. die Stimmberechtigung besitzen [1]). Der Unterschied vom beschränkten Wahlrecht ist eben nur ein gradueller, keinesfalls ein begrifflicher. Eine genaue abstrakte Begriffsbestimmung des allgemeinen Wahlrechts ist kaum möglich, der Begriff ist kein klarer feststehender, er ist wandelbar nach den politischen Anschauungen, er wechselt mit der Auffassung der Zeit vom Wesen der Demokratie. So würde heute im Gegensatz zu früher der Ausschluß von Konkursschuldnern oder Fürsorgebedürftigen als Verstoß gegen den Grundsatz der Allgemeinheit angesehen werden. Entscheidend kann allein sein, ob das Maß, in dem die Staatsbürger zur Wahl zugelassen sind, noch allgemein zu nennen ist [2]). Im Interesse der reinen unverfälschten Demokratie muß es sehr weit gefaßt werden. Jedenfalls ist verboten der Ausschluß bestimmter Klassen oder Stände, oder ein Zensus irgendwelcher Art für die Zulassung zum Wahlrecht; insbesondere ein bestimmter Bildungs- oder Vermögenszensus — etwa nach dem Einkommen oder Steuerbeiträgen — würde das Wahlrecht zu einem beschränkten machen.

b) Mit der Allgemeinheit wäre auch ein ungleiches Wahlrecht vereinbar, ein abgestuftes Wahlrecht mit verschiedener Bewertung einzelner Personen oder Gruppen im Staat durch Bevorzugung oder Benachteiligung; sei es in Form eines Mehrstimmen- oder eines Klassenwahlrechts. Die Theorie der Demokratie geht aber nicht von der gegliederten Gesellschaft aus, sondern von den isolierten freien Einzelnen; sie sind alle im gleichen Maße der Staatsgewalt unterworfen und müssen daher an ihrer Bildung und Ausübung in gleichem Maße beteiligt sein. Die Gleichheit aller Staatsbürger ist eine Grundforderung jeder Demokratie; der wichtigste Ausfluß dieser staatsbürgerlichen Gleichheit ist das gleiche Wahlrecht. „In der gesamten abendländischen Kultur ist seit Jahrzehnten ein Begriff der Demokratie eingebürgert, der allein darauf abhebt, ob in einem Staat alle Inhaber staatlicher Herrschaftsgewalt mittelbar oder unmittelbar aus Volkswahlen hervorgehen und diese Wahlen nach einem wirklich allgemeinen und gleichen Wahlrecht erfolgen“ [3]). So ist denn auch der Grund-

[1]) Giese, S. 90; Hatscheck, S. 367; Poetzsch-Heffter S. 163; Stier-Somlo, S. 542; Rosenberg, S. 44.

[2]) Jellinek, S. 49.

[3]) Thoma, H.d.D.StR. S. 188/190.

satz der Gleichheit der Wahl in der Verfassung festgelegt. Er bedeutet, daß jeder Wähler nur eine Stimme hat — im Gegensatz zum Mehrstimmenwahlrecht — aber eine volle, den anderen gleichwertige Stimme — im Gegensatz zum Klassenwahlrecht. Jeder Wähler soll also nur eine Stimme haben, welche gleich schwer mit der jedes anderen Wählers wiegt; keine Schicht oder Klasse der Bevölkerung darf hinsichtlich des Wahlrechts bevorzugt oder entrechtet werden. Das Gewicht jeder Wahlstimme ist das gleiche im Gegensatz zum Wahlrecht mit nach Bildung, Vermögen, Stand oder Steuerklassen abgestuften Stimmgewicht [1]). Gegen das frühere preußische Dreiklassenwahlrecht richtete sich die Einführung des Grundsatzes der Gleichheit in erster Linie.

c) Der vollkommenen Atomisierung der Gesellschaft entspricht es, wenn die einzelnen Staatsbürger ohne feste Verbindung untereinander unmittelbar dem Staate gegenüberstehen, wenn alle Zwischenglieder zwischen dem Staat und dem Einzelnen beseitigt sind [2]): Es ergibt sich der Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl. Er liegt weniger darin, daß der zu wählende Abgeordnete vom Wähler selbst bestimmt wird, denn davon kann man bei der heutigen Listenwahl kaum noch reden; ausschlaggebend ist vielmehr, daß der Wähler seine Stimme nicht einer Mittelsperson, einem „Wahlmann“, sondern direkt dem Abgeordneten gibt. Es darf sich zwischen Urwähler und Wahlbewerber kein anderes Mittelsorgan einschieben, die Wahl des Volkes muß die unmittelbare Willenskundgebung darstellen.

Der Grundsatz der geheimen Wahl bedarf keiner weiteren Erörterung.

3. a) Die wichtigste Aenderung ist der Uebergang von der Mehrheitswahl zum Verhältniswahlsystem. Das Mehrheitssystem in seiner „brutalsten Form“ gibt der Partei, die im ganzen Lande die absolute oder auch nur die relative Mehrheit erlangt hat, alle Sitze. Eine Milderung bedeutet die Wahl in Wahlkreisen, wie sie vor 1918 für die Reichstagswahlen galt. Die Minderheit kommt zwar auch hier im einzelnen Wahlkreis nicht zum Wort, aber zwischen den größeren Parteien findet bei verschiedener örtlicher Stärke doch ein gewisser Ausgleich statt. Denn dem äußersten Fall, daß eine Minderheit in jedem Wahlkreise immer gerade knapp besiegt wird, steht als anderes Extrem die Möglichkeit gegenüber, daß eine gleichmäßig verteilte Mehrheit in den Wahlkreisen durch einzelne verschiedene, aber lokal starke Minderheiten jeweils überflügelt wird. Der Wahrscheinlichkeit nach aber wird das Ergebnis in der Mitte liegen, also eine „Verhältnismäßigkeit in

[1]) Giese, S. 90; Hatschek, S. 361/68; Jellinek S. 49; Poetzsch-Heffter, S. 163/64; ferner Giese-Volkmann und Vogels zu Art. 4 preuß. RV.
[2]) Hula, S. 215 f.

erster Annäherung" [1]) geschaffen — allerdings nur zu Gunsten räumlich konzentrierter Parteien; die für den alten Reichstag charakteristischen Minderheiten sind denn auch die Parteien der Elsässer, Dänen, Welfen, Polen u. a. Trotzdem ist das Mehrheitswahlsystem nicht imstande, den einzelnen politischen Strömungen eine ihrem wirklichen Stärkeverhältnis entsprechende Vertretung zu sichern. Dieses Ziel erstrebt die Verh.-Wahl.

Die Zusammensetzung der Volksvertretung soll nicht mehr allein durch den Willen der Mehrheit bestimmt werden, sondern die Sitze sollen auf alle Parteien und Wählergruppen, gleichviel, ob sie der Mehrheit oder Minderheit angehören, nach dem Verhältnis ihrer Stärke — „proportionellement á leur importance respective" (d'Hondt) verteilt werden [2]). Im Gegensatz zur Mehrheitsvertretung soll also jede Partei einen verhältnismäßigen Anteil am Vertretungskörper erhalten. „Die Verhältniswahl soll die Stärke der politischen Parteien in der Zahl ihrer Vertreter zum vollkommenen Ausdruck bringen" [3]). „Der prinzipielle Gesichtspunkt ist die Verteilung der Abgeordneten auf die einzelnen Parteien nach Maßgabe der von denselben aufgebrachten Stimmen" [4]). Es soll sich die Abgeordnetenzahl der Partei zu ihrer Stimmenzahl verhalten wie die Gesamtzahl der Abgeordneten zur Gesamtstimmenzahl [5]). Die Volksvertretung gibt so in verkleinertem Maßstabe die Interessengliederung der politischen Anschauungen der Bürger wieder, sie ist — der Absicht nach — ein möglichst getreues Abbild des ganzen Volkes, der Spiegel der Nation.
„L'idéal du gouvernement réprésentatif est un parlement, qui serait le miroir de la nation" (Prévost-Paradol)[6]); die parlamentarische Vertretung soll, nach einem Worte Mirabeaus, einer geographischen Karte gleichen: „les assemblées réprésentatives peuvent être comparées à des cartes geographiques, qui doivent reproduire tous les éléments du pays avec leur proportions sans que les éléments les plus considérables fassent dis-paraître les moindres". „Les États sont pour la nation ce qu'est une carte reduite pour son étendue physique; so-it en partie, soit en grand la copie doit toujours avoir les mêmes proportions que l'original".[7])

b) Was die Verhältniswahl hauptsächlich von der Mehrheitswahl unterscheidet, ist also, daß sie auch den politischen Minderheiten eine

[1]) Jellinek, Arch.öR. S. 73; Jellinek, Verf. und Verw. S. 50.
[2]) Siller, a. a. O. S. 130.
[3]) Kaisenberg-Welser RWG. S. 1; ferner Anschütz S. 169; Giese, S. 90 und Vogels-Waldecker, Giese-Volkmann zu Art. 9 preuß. V.
[4]) Meyer, S. 631.
[5]) Giese, Deutsches Staatsrecht, S. 30.
[6]) Cahn, S. 75 Anm. 3.
[7]) zit. nach Cahn, S. 17 u. 102.

Vertretung im Parlament ermöglicht. Das bedeutet aber eine starke **Parteienzersplitterung** als notwendige Begleiterscheinung des Verhältniswahlverfahrens, dessen restlose Anwendung bis zur mathematisch richtigen Auswertung auch der für kleinste Gruppen abgegebenen Stimmen Splitterparteien begünstigt, die im Mehrheitssystem eine hoffnungslose Minderheit darstellen würden [1]). So gibt das Verhältniswahlverfahren erst den Boden ab für die Bildung von Splitterparteien, sei es nun, daß irgendwelche kleinen Gruppen von den großen Parteien sich absplittern, sei es, daß sie neu gegründet werden. Das Verhältniswahlsystem gibt ihnen erst die Möglichkeit, einige Sitze im Parlament zu erlangen; es stellt nach Heuß [2]) geradezu eine Prämie dar auf den Versuch der Sammlung der kleinen Gruppen, eine „kostenlose Chance der Ehrgeize oder Führerlein oder Interessenten, eine Statistik ihrer Gefolgschaft aufzunehmen".

Wie groß die Gefahr der Splittergruppenbildung bei konsequenter Durchführung des Prinzips der Verhältnismäßigkeit ist, zeigt das Beispiel Lettlands [3]), wo die Verfassung vom 7. 6. 22 in Art. 6 ein unbeschränktes Proportionalwahlrecht einführte; der Erfolg ist schlagend: es kandidierten zum verfassunggebenden Landtag 51 Parteien, 1922 88, 1925 schon 141 Parteien, und das bei 100 Abgeordneten.

Eine umfassende lehrreiche Zusammenstellung der Zersplitterung gibt Braunias [4]); der Darstellung der Stimmerzersplitterung folgt eine Zusammenstellung der Splitterparteien Europas, ferner eine Tabelle über die prozentuale Sitzeverteilung in den Parlamenten Europas. Braunias nennt diese Zahlen „die beste Illustration des Chaos, das in den Parlamenten herrscht" und bezeichnet den Anteil der Splitterparteien an den abgegebenen Stimmen wie an den Abgeordnetensitzen als „geradezu beängstigend".

c) Nun ist aber die Aufgabe eines Wahlrechts eine doppelte: es soll einmal ein Parlament geschaffen werden, das „die öffentliche Meinung des gesamten Volkes möglichst getreu zum rechtlich wirksamen Ausdruck bringt", das aber andererseits auch imstande ist, den **Staatswillen** zur Geltung zu bringen. Aufgabe des Parlaments im Staat mit parlamentarischer Verfassung ist es, dem Staat die Führung zu geben [5]). Freilich darf man nicht so einseitig wie Gerland die Schaffung des Willensorgans als einzige Funktion des Wahlrechts hinstellen. („Auf die Schaffung der Repräsentation, nicht auf die Tatsache des Repräsentiertseins kommt es an . . . die Ermöglichung des

[1]) Kaisenberg, a. a. O. S. 4; Grau, a. a. O. S. 2380.
[2]) Heuß, S. 314.
[3]) Heller, S. 37.
[4]) Braunias, S. 473, 474; Meyer S. 647.
[5]) Kaisenberg, DJZ. 1930, 1154.

Staatswillens ist und bleibt letzter Sinn eines jeden Wahlrechts")[1]). Darin liegt aber der Nachteil des Verhältniswahlsystems: die Parteizersplitterung erschwert die Willensbildung, insbesondere die Bildung regierungsfähiger Mehrheiten oder macht sie gar unmöglich[2]).

Verhältniswahl und parlamentarische Regierung wurden als zusammengehörig angesehen; in Wirklichkeit steht aber das Dogma der Verhältniswahl, daß jede Gruppe nach ihrer verhältnismäßigen Stärke vertreten sein soll, in Widerspruch mit den Voraussetzungen der Parlamentsherrschaft, die eine geschlossene Parlamentsmehrheit erfordert; das parlamentarische System macht die Regierung von einer Mehrheit im Parlament abhängig. Folge der Verhältniswahl ist aber, daß das Parlament nicht mehr aus wenigen großen Parteien besteht, sondern in eine Unzahl kleiner Gruppen zerfällt. Das erschwert die Bildung einer Regierung und erleichtert ihren Sturz; anstelle fester Regierungen mit sicherer parlamentarischer Rückendeckung treten schwache und schwankende mit schwachen und wechselnden Mehrheiten. Ohne feste Mehrheitsbildung ist kein einheitlicher Wille der Regierung, keine konstante Führung möglich. „Weit wichtiger, als daß jede Einzelmeinung eines Volksbruchteils in der Gesamtvertretung zum Ausdruck kommt, ist für die Volksgesamtheit eine Gewähr dafür, daß überhaupt eine feste regierungsfähige Mehrheit im Parlament zu finden ist. . . . Es ist auch sehr unzweckmäßig, die Regierung vom Vertrauen einer Volksvertretung abhängig sein zu lassen, die nur durch labile Parteikoalitionen Mehrheiten bilden kann"[3]). Der Einfluß der Splitterparteien entspricht oft in keiner Hinsicht ihrer zahlenmäßigen Bedeutung: als Zünglein an der Waage üben sie einen lähmenden Einfluß auf den politischen Gesamtwillen aus; infolge der Balancezustände im Parlament liegt oft bei ihnen die Entscheidung, sodaß Heuß[4]) zu der überspitzten Formel kommt, unter dem Prinzip der Mehrheitsentscheidungen sei eine Herrschaft der Minderheitsgruppen entstanden.

Liegt dieser Zwiespalt im Wesen der Demokratie? Ihr, welche die Staatsgewalt den Vielen überträgt, entspricht die Entscheidung der Mehrheit. Da jede Stimme dasselbe Gewicht wie jede andere hat, kann nur das größere durch die Summierung von Stimmen gebildete Gewicht als entscheidend betrachtet werden; denn unter gleichwertigen Individuen kann es kein anderes Entscheidungsmittel geben als die Größe der Zahl: für die Verwirklichung der demokratischen Gleichberechtigung ist das Mehrheitsprinzip die einzig in Betracht kommende Methode

[1]) Gerland, a. a. O. S. 761, 762.

[2]) Heller, S. 26. Hachenburg DJZ. 1928. S. 356.

[3]) Simons, S. 199.

[4]) Heuß, S. 314.

der Entscheidung [1]). Es wäre aber falsch, dieses Prinzip auf die Wahlen anzuwenden (auch bei der Mehrheitswahl wurde ja fingiert, daß die Majorität die Minorität ebenfalls repräsentiere), denn bei ihnen handelt es sich nicht um Beschlüsse, Entscheidungen, die „vote décisif" sondern erst um die Bildung eines beschließenden Organs, um die „vote representatif"; die Entscheidungen sind im repräsentativen Staat in das Parlament verlegt. Hier kommt das Mehrheitsprinzip zur Geltung, nicht aber bei der Uebertragung des Rechts zur Entscheidung an die Volksvertretung, die ein Bild der gesamten Wählerschaft sein soll [2]). „Wenn Demokratie bedeuten soll: Staatsleitung durch Volksvertretungsmehrheiten, die die Zustimmung und das Vertrauen der Mehrheit des Volkes hinter sich haben, so ist sie von dem Augenblick an, wo sich der politische Wille des Volkes in einer Vielheit und nicht bloß Zweiheit von Parteien und Interessenverbänden kristallisiert hat, anders als mit einem Verhältniswahlrecht überhaupt nicht durchzuführen" [3]). Der Parlamentarismus will Machtentscheid der Mehrheit, die Mehrheit ist die Grundlage der Entscheidungen; Grundlage der Vertretung aber ist die Verhältnismäßigkeit, die den Schutz der Minderheiten will: zwei im tiefsten Wesen verschiedene Prinzipien der öffentlichen Willensgestaltung sind aneinander gefesselt, und doch entsprechen beide einer konsequenten Durchführung des demokratischen Prinzips. Wir haben hier „eine der zahlreichen Antinomien der Demokratie" [4]). So hat die Demokratie die Tendenz, ihre eigene Grundlage, die Mehrheit zu unterwühlen; dem Proporz wohnt „eine Tendenz inne, die das Repräsentativsystem zu sprengen droht. Der Parlamentarismus ist in Gefahr durch die Verhältniswahl aufgelöst zu werden, die Mehrheitslosigkeit der Parlamente bedroht seinen Bestand" [5]). Das Parlament hat keinen größeren Feind als das Proportionalwahlsystem. . . . „Man schaffe das proportionale Wahlverfahren ab, wenn man den Parlamentarismus will, denn am Proporz wird der Parlamentarismus zugrundegehen" [6]).

Als in der Zeit nach der Staatsumwälzung ein neues demokratisches Wahlrecht geschaffen werden mußte, da war man sich darüber einig, daß das Proportionalwahlsystem in Reinkultur die Grundlage bilden müsse. Man war der Ueberzeugung, daß die Verhältniswahl, die schon 1891 im Erfurter Programm der SPD. ihren Niederschlag gefunden hatte, den Volkswillen am deutlichsten zum Ausdruck bringe. Ein anderes System kam ernstlich nicht in Frage. So wurden die allzu

[1]) Cahn S. 64; Hasbach S. 303 u. Hinrichs. S.
[2]) Cahn, S. 69–71; 85–86; Hasbach, S. 456 u. Hatschek, S. 366.
[3]) Thoma, Handb. d. D.StR. S. 195.
[4]) Hasbach, S. 455.
[5]) Kelsen, zit. nach Hula, a. a. O. S. 228; ferner Hasbach, S. 463 und Pfister, S. 89.
[6]) Gerland, S. 764.

berechtigten Warnungen Naumanns und Koch-Wesers[1]) nicht beachtet, die Verhältniswahl wurde eingeführt. Man wird wohl Kuenzer[2]) darin zustimmen müssen, daß die Mehrheit einseitig auf die Ungerechtigkeit im vergangenen Wahlrecht starrte und nun alles Gute vom noch nicht erprobten Verhältniswahlrecht erhoffte. Doch bald zeigte sich auch in Deutschland die gleiche Entwicklung wie sie oben S. 6 geschildert wurde, die Parteizersplitterung. Beteiligten sich am Wahlkampf zur NV. 1919 noch 19 Parteien, so waren es bei der ersten Reichstagswahl 1920 schon 24, 1924 27, 1928 gar 35, 1930 27 Parteien[3]). Aehnlich war die Entwicklung in den Ländern; die Folgen waren meist schwache Koalitionen, die leicht zum Sturz der Regierungen führten (vgl. die Zusammenstellung der Häufigkeit des Regierungswechsels in den 17 deutschen Ländern von Poetzsch-Heffter)[4]).

d) Der Kampf gegen die Splitterparteien wurde darum in der Staatspraxis wie im Schrifttum allgemein für politisch notwendig gehalten[5]). Solche Maßnahmen müssen sich an die dargestellten Normen der RV. halten; widersprechende Vorschriften wären gemäß Art. 13 I nichtig. Wer also wie Simons oder Gerland als einzigen Ausweg die Abschaffung des Verhältniswahlsystems, also eine Verfassungsänderung ansieht, muß zu dem Ergebnis kommen, daß die WG. gegen die Splitterparteien nicht angehen können[6]). Die RV. hat aber nur die großen Grundsätze für das WR. festgelegt. Die nähere Ausgestaltung ist Sache des Wahlgesetzgebers, der nur die Normen der Art. 17/22 dabei berücksichtigen muß. „Die WG. müssen sich im Rahmen der in der RV. bindend aufgestellten Grundsätze halten. . . . Nur in ihrem Rahmen können daher die Wahlgesetze einer Parteizersplitterung entgegentreten“[7]). So stellen insbesondere die deutschen Landeswahlgesetze „einen ganzen Katalog von Versuchen und Schlauheiten“[8]) dar, das System, das als solches nicht angegriffen werden kann, brauchbarer zu machen, vor allem nach starken Parteien, nach parteipolitischer Konzentration zu streben und so klare Mehrheitsverhältnisse zu schaffen. Es muß versucht werden, das Verhältniswahlrecht so auszugestalten, daß die schlimmsten Fehler vermieden werden ohne die Normativbestimmungen der Reichsverfassung zu verletzen.

---

[1]) Prot. V.A. S. 112, 113, 242, 243.

[2]) Kuenzer, S. 121; vgl. auch Leibholz, Das Wesen der Repräsentation, S. 116.

[3]) Kaisenberg, S. 6; vgl. auch Bühler, S. 182/83.

[4]) Poetzsch-Heffter, Jahrb. öR. 17, S. 35 ff.

[5]) vgl. nur Lammers, a. a. O. S. 53 ff.; Andrae, S. 371 und Leibholz, Repräsentation, S. 115 A. 3.

[6]) Simons, S. 199; Gerland S. 762, auch Elleser, S. 36 und Rosenberg, S. 87.

[7]) Rspr. StGH. II, S. 148/149.

[8]) Heuß S. 313.

II. Hauptteil.

Die Normativbestimmungen der RV. gelten nicht gleichmäßig für das ganze Wahlverfahren; vielmehr erstrecken sie sich auf einige Stadien überhaupt nicht, auf andere nur zum Teil. Es können daher die Maßnahmen gegen die Splitterparteien auch nicht generell beurteilt werden; ihre Zulässigkeit ist eine verschiedene, je nach dem Stadium des Wahlverfahrens, in dem sie zur Anwendung gelangen. Deshalb soll das ganze Verfahren der Verhältniswahl unter Berücksichtigung seiner verschiedenen Ausgestaltungen vor unseren Augen abrollen und dabei in jedem Stadium festgestellt werden: zu welchen Maßnahmen bietet gerade dieses Stadium die Möglichkeit, insbesondere: welche Maßnahmen sind schon versucht worden, und wie stark ist die Eignung dieser Maßnahmen zur Bekämpfung der Splitterparteien; dann: welche Wahlrechtsnormen der Art. 17/22 gelten in diesem Stadium, und inwieweit sind demnach Maßnahmen in ihrem Rahmen zulässig?

A) Das Wahlverfahren beginnt mit der Anordnung der Wahl. Ihr folgt das eigentliche Wahlgeschäft, bestehend aus Wahlvorbereitung, Wahlhandlung und Ermittlung des Wahlergebnisses [1]).

Die Wahlvorbereitung ist zunächst eine rein amtliche Tätigkeit: so die Anlegung, Auslegung und evtl. Berichtigung der Wählerlisten, die Bestellung des Landeswahlleiters und seiner Stellvertreter, die Bestellung der Kreis- und Verbandswahlleiter, die Abgrenzung der Wahlbezirke, Ernennung der Wahlvorsteher, Entscheidung über Einsprüche usw.

Das weitere Verfahren erfolgt dann unter Mitwirkung der Parteien. Das bedarf zum späteren Verständnis hier einer kurzen Darlegung. Die Verhältniswahl ist zwar nicht begrifflich notwendig eine Listenwahl, wie sie gegenwärtig üblich ist; es lassen sich auch Verhältniswahlsysteme ohne die Einrichtung von Listen denken; diese gehört nicht zum Wesen des Proporzes. Wohl aber muß für die praktische Durchführung eines jeden Wahlsystems die Kandidatenaufstellung in

[1]) Vgl. Hatschek, S. 395 ff.; Cahn, S. 15 ff.; Tecklenburg, S. 358 ff. im Hdb.d.Pol.

irgend einer zweckmäßigen Weise geregelt werden. In jeder räumlichen Wahleinheit wird ja nicht, wie bei der Mehrheitswahl, nur ein Vertreter gewählt, sondern entsprechend der Verhältnismäßigkeit meist deren mehrere. Das bringt die Möglichkeit der Wahl mehrerer Bewerber der gleichen Partei mit sich. Diese können natürlich im Kampf um die Stimmen nicht gegeneinander stehen und sich gegenseitig die Stimmen streitig machen, sie müssen vielmehr vereint auftreten, eben auf einer Liste. So findet sich die Verhältniswahl praktisch nur in Verbindung mit dem Listensystem, wir können daher unsere Betrachtung auf diese Ausgestaltung beschränken. Die Bindung des Wählers an die Liste kann nun verschieden beschaffen sein: Entweder kann er bei der Wahl beliebige andere Namen hinzufügen (sogenannte freie Liste mit Wilden) oder die Namen aller Listen miteinander vertauschen (sogen. Panaschieren) oder aber er ist an die Namen der von ihm gewählten Liste gebunden, mit oder ohne Einfluß auf ihre Reihenfolge (einfach und strenggebundene Liste). Das Reich und alle deutschen Länder haben die strenggebundene Liste, mit einziger Ausnahme von Lübeck, das eine einfach gebundene hat (LWG. § 12).

Mit der Aufstellung der Listen treten die Parteien in das Wahlverfahren ein. Die Listen (Wahlvorschläge) werden von den Parteien bezw. von ihren Vertrauensmännern eingereicht, durch den betr. Wahlleiter und Wahlausschuß geprüft und nach Zulassung veröffentlicht. Gültige Stimmen können nur für eingereichte und zugelassene Wahlvorschläge abgegeben werden.

1. Hier, bei der Zulassung der Wahlvorschläge ergibt sich die erste Möglichkeit eines Eingriffs gegen die Splitterparteien. Denn werden Parteien, die voraussichtlich nur eine geringe Stimmenzahl auf sich vereinigen, überhaupt nicht zugelassen, so können für sie keine gültigen Stimmen abgegeben werden, sie können nicht ins Parlament gelangen. Man muß also die Zulassung der Wahlvorschläge durch Bestimmungen beschränken, die solche kleinen Parteien ausschließen. Zwei Wege gibt es: entweder die Zulassung wird vom Nachweis einer bestimmten Mindestzahl von Anhängern abhängig gemacht („die Unterschriftenklausel“) oder von der Hinterlegung einer höheren Geldsumme, deren Aufbringung ja auch eine gewisse Organisation, die hinter dem Wahlvorschlag steht, erfordert („Hinterlegungsklausel“).

In der Tat hat eine Reihe von Ländern durch Aenderung der Wahlvorschriften derartige Sperrvorschriften mit dem ausgesprochenen Zweck der Bekämpfung der Splitterparteien eingeführt [1]). So verlangen für den Wahlvorschlag: Braunschweig (LWG. § 1) 1000 Unterschriften für neue Parteien bezw. 20 bei Glaubhaftmachung eines so großen

[1]) Vgl. die Zusammenstellung bei Lammers, S. 54/55; bei Jellinek Arch. öR. N.F. 15, S. 110 ff. und Poetzsch-Heffter, Jahrb. öR. 17, S. 48/49.

Anhanges, für schon im Landtag vertretene Parteien dagegen keine. Ebenso Thüringen (LWG. § 15 I/I) für neue Parteien 2000 Unterschriften, für alte nur 10; Baden (LWG. § 3 III in Verb. m. § 25: 2 Prozent der Wahlberechtigten im Wahlkreis müssen für neue, 20 Wähler für alte Parteien unterschreiben) und Anhalt (LWG. § 16): 50 bezw. 10 Unterschriften. In Sachsen (LWG. vom 6. 10. 26), wo für neue Parteien 500, für alte 20 Unterschriften verlangt werden, taucht zum ersten Male auch die Hinterlegungsklausel auf: neue Parteien müssen 3000 Mark Sicherheit leisten, alte sind davon befreit. Im folgenden finden wir stets beide Klauseln in Verbindung; so in Mecklenburg-Schwerin (LWG. 13. 4. 27): 3000 Unterschriften und 3000 Mark Sicherheit für neue Parteien, 20 Unterschriften und keine Sicherheitsleistung für alte; in Mecklenburg-Strelitz (Ges. v. 5. 5. 27): für neue Parteien 2000 Mark Sicherheit im ersten, 1000 Mark im zweiten Wahlkreis und 1000 bezw. 200 Unterschriften, während alte Parteien nur 20 Unterschriften und keine Sicherheit zu leisten brauchen; in Hamburg (Ges. v. 27. 7. 27), wonach bei gleichhoher Sicherheitsleistung von 3000 Mark neue Parteien 3000 Unterschriften im ersten, 1000 im zweiten Wahlkreis aufbringen müssen, alte hingegen nur 30; und schließlich in Hessen (Ges. v. 27. 9. 27): für neue Parteien werden 7000 Unterschriften und 5000 Mark Kaution, für alte Parteien 50 Unterschriften und keine Kaution gefordert.

2. Alle diese Maßnahmen haben nur eine beschränkte Wirkung gegen die Splitterparteien: einmal richten sie sich nur gegen Neubildungen, nicht gegen die im Landtag schon vertretenen kleinen Parteien und nicht gegen Absplitterungen von den großen Parteien. Zum anderen schießen sie über das Ziel hinaus, insofern, als sie auch die Wahlvorschläge aller der Parteien treffen, die es überhaupt zu keinem Mandat gebracht haben würden. Gegen diese richten sie sich oft sogar in erster Linie, denn die Klauseln sollen ja eine Gewähr dafür bieten, daß die einmal zugelassenen Wahlvorschläge auch Mandate erzielen; die Zahl der Unterschriften, aber auch die Aufbringung der Geldsumme setzt einen gewissen Rückhalt in der Wählerschaft, eine Organisation voraus. Und wenn die „alten" Splitterparteien besser gestellt sind, so offenbar deshalb, weil sie schon bewiesen haben, daß sie es zu einem oder einigen Mandaten bringen. Wenn gar die hinterlegte Summe nur verfällt, falls kein Mandat erzielt wird, sonst aber zurückgezahlt wird, so richtet sich das nur gegen aussichtslose Parteien. Solche „Sperrvorschriften" [1]) gehen aber am Ziel vorbei; an der Verhinderung einer bloßen Stimmenzersplitterung besteht kein staatliches Interesse. Parteien, die ohne Mandat ausgehen, beeinflussen das parlamentarische

[1]) Der Ausdruck stammt von Walz, S. 18.

Leben nicht und können der Regierung gleichgültig sein. Hierin dürfte wohl der Grund zu finden sein für die Feststellung Kaisenbergs [1]), daß „die bisher meist angewandten Methoden einer möglichst hohen Unterschriftenzahl bei Einreichung der Wahlvorschläge oder der Forderung von Geldkautionen sich, ganz abgesehen von der Frage ihrer Verfassungsmäßigkeit, als unwirksam erwiesen“ haben.

Die angeführten Maßnahmen weisen also nur eine sehr mangelhafte Eignung zur Bekämpfung der Splittterparteien auf. Sie sind aber in diesem Stadium des Wahlverfahrens kaum besser zu gestalten; denn eine Erhöhung der Unterschriftentzahl soweit, daß gleich eine gewisse größere Zahl von Mandaten gewährleistet erscheint, ist schon technisch selbst für große Parteien kaum durchführbar. Wohl aber müßten sich die Kautelen gleichmäßig gegen alle Parteien wenden, damit auch die alten Splitterparteien von ihnen betroffen würden.

3. Halten sich solche Maßnahmen nun im Rahmen der Wahlrechtsgrundsätze? Die WG. bringen die Zulassung der Wahlvorschläge noch unter dem Titel „Wahlvorbereitungen“. Die Wahlrechtsgrundsätze sind aber nur für die Wahl selbst vorgeschrieben, gelten also nicht für die Wahlvorbereitungen. So wird denn auch vereinzelt behauptet, in den Art. 17, 22 RV. sei nicht die Rede von Wahlvorschlägen und den Bedingungen für sie, die Voraussetzungen für die Zulassung von Wahlvorschlägen sei durch die RV. nicht geregelt, dies vielmehr dem Wahlgesetzgeber überlassen, der darin völlig frei sei.

Dem ist aber entgegenzuhalten [2]): Jeder Wähler kann nur für eingereichte und zugelassene Wahlvorschläge eine gültige Stimme abgeben. Er ist also beim Wahlakt selbst in seiner Entscheidung beschränkt auf eine bestimmte Zahl von Wahlvorschlägen; dann muß aber die Auswahl dieser Wahlvorschläge, d. h. die Mitwirkung an der Bestimmung der zu wählenden Personen, ein Teil der Wahlberechtigung sein. Nur mittels der Wahlvorschläge können die Wähler sich die Möglichkeit verschaffen, die Personen zu wählen, deren Entsendung in die Volksvertretung sie wünschen; daraus folgt, daß die Einreichung der Wahlvorschläge einen wesentlichen Bestandteil der Wahlberechtigung überhaupt bildet. Nur durch die Einbeziehung dieses Teils der Wahlvorbereitung in das Wahlrecht kann die Gebundenheit des Wählers beim Wahlakt selbst innerlich gerechtfertigt werden [3]).

Das Wahlrecht umfaßt also die Befugnis zur Aufstellung der Wahlvorschläge; beide dürfen nicht voneinander getrennt werden. An die Wahlvorschläge ist bei jeder Art von Listensystem (auch bei der

---

[1]) Kaisenberg, S. 9.

[2]) Elleser, S. 36; Hinrichs, S. 49 Anm. 6; Lammers, S. 59 und Pohl, S. 388.

[3]) Siller, S. 131; ferner Grau, S. 2383 und Wenzel, S. 609.

freien Liste mit Wilden zum Teil) die Wählbarkeit geknüpft: Insoweit darf kein Unterschied gemacht werden zwischen der Wahlberechtigung und der Wählbarkeit [1]). Fassen wir zusammen: Bei der Verhältniswahl mit Listen erschöpft sich die Wahlberechtigung nicht in der Stimmabgabe; die Einreichung der Wahlvorschläge gehört zu ihren wesentlichen Bestandteilen und ist nicht etwa ein Teil der Wahlvorbereitung. Eine Wahlrechtsbeeinträchtigung bildet dann schon die Beschränkung des Rechtes, Wahlvorschläge zu machen. Die Grundsätze der Art. 17, 22 müssen auch schon bei der Zulassung der Wahlvorschläge beachtet werden, insbesondere darf diese nicht in einer Weise geregelt sein, die den Grundsätzen der allgemeinen, der gleichen und der geheimen Wahl widerspricht.

4. a) Der Grundsatz des gleichen Wahlrechts erhält also im Verhältniswahlsystem eine erweiterte Bedeutung insofern, als schon die ungleiche Ausgestaltung der Berechtigung zur Aufstellung von Wahlvorschlägen die Gleichheit verletzt.

In einer langen Reihe von Entscheidungen aus den Jahren 1927 bis 1929, betreffend die oben erwähnten Sperrvorschriften der Länder Hessen [2]), Hamburg [3]), Mecklenburg-Strelitz [4]), Mecklenburg-Schwerin [5]), Baden [6]), Sachsen [7]) und Württemberg [8]) hat der StGH., und in Anlehnung an ihn das RG. (am 23. 11. 28) für das LWG. von Sachsen [9]) in den betreffenden Klauseln einen Verstoß gegen die Gleichheit erblickt, soweit sie einen Unterschied zwischen alten und neuen Parteien machen. Er geht dabei von einer formalen Auslegung der Gleichheit aus, die keinen Raum für Bewertungen lasse. Sachliche und Zweckmäßigkeitsgründe, insbesondere Erwägungen politischer, nicht rein rechtlicher Art müßten bei der Auslegung ausscheiden. Politische Gesichtspunkte und Forderungen könnten nicht berücksichtigt werden; auch auf vernünftigen, gesetzgeberischen Erwägungen beruhende Differenzierungen ständen im Widerstreit mit der Gleichheit. Mit der Rücksicht auf das Staatsganze lasse sich schließlich jede Ungleichheit rechtfertigen. Wollte man einen Einbruch in den Grundsatz der Gleichheit gutheißen, so würde auch für weitergehende Bestimmungen zu Ungunsten der

[1]) Rspr. StGH. I, S. 336.
[2]) Rspr. StGH. I, S. 329; = JW. 1929, 53 ff.
[3]) Rspr. StGH. I, S. 341.
[4]) Rspr. StGH. I, S. 398 = RGZ. 118, 22 ff.
[5]) Rspr. StGH. I S. 356.
[6]) Rspr. StGH. I, S. 321
[7]) Rspr. StGH. I, S. 309, II, 127 = RGZ. 121, 8 ff. + RGZ. 123, 13 ff. = JW. 1928, 2273, 3256 ff. R. u. pr.Verw.Bl. 50, 527 ff.
[8]) Rspr. StGH. II, S. 136 = RGZ. 124, 1 ff.
JW. 1929, 2380.
[9]) Rspr. StGH. I, S. 460 = RGZ. 122, 306 = JW. 1929, 1127 ff.

kleinen Parteien Raum geschaffen, aus Nützlichkeitserwägungen könne der Grundsatz der Gleichheit in sein Gegenteil verkehrt werden [1]. „Die Gesichtspunkte ... mögen sachlich durchaus zu billigen sein, es mag, um einen ordnungsmäßigen Gang der Geschäfte in der parlamentarischen Staatsform zu ermöglichen, zweckmäßig und sogar notwendig sein, die großen vor den kleinen Parteien zu bevorzugen... Alle diese Erwägungen sind politischer, nicht rechtlicher Art und müssen ausscheiden. Dem Gesichtspunkt einer verschiedenen sachlichen Bewertung entspringende Bestimmungen verstoßen gegen die Gleichheit der Wahl" [2].

Wegen dieser Stellungnahme ist der StGH. in der Literatur außerordentlich scharf angegriffen worden. Man hat versucht, dem Gleichheitsbegriff eine andere Auslegung zu geben, die die strittigen Klauseln als mit ihm vereinbar erscheinen lassen. Zwei Gruppen kann man dabei unterscheiden.

Die Einen halten die Wahlrechtsgleichheit lediglich für einen Ausfluß des „allgemeinen Gleichheitsgrundsatzes" in Art. 109 [3]) RV.; sie sei nichts anderes als ein Unterfall der in Art. 109 behandelten staatsbürgerlichen Gleichheit [4]. Infolge dieses inneren Zusammenhangs zwischen beiden dürfe die Wahlrechtsgleichheit nicht wesentlich anders ausgelegt werden, wie der ihr zugrundeliegende Satz des Art. 109. Sie sei eine Konkretisierung dieses Satzes und ihr Inhalt könne nur in Bezugnahme auf ihn richtig bestimmt werden. Dieser Satz bedeute aber nach der heute wohl herrschenden Ansicht, nach der er auch den Gesetzgeber binde, daß nur willkürliche ungerechtfertigte Unterscheidungen verboten seien, sachlich begründete Unterschiede aber gemacht werden dürften: ein „generelles Verbot willkürlicher Normsetzung". Dieser in Nordamerika und der Schweiz [5] schon längst anerkannte Satz hat sich nach dem Krieg auch in Deutschland Geltung verschafft [6]. Er schreibt vor, „alles gleich zu behandeln, was ungleich zu behandeln Willkür bedeuten, d. h. auf dem Mangel einer ernstlichen Erwägung beruhen würde" [7]. Demnach seien durch Art. 17 Differenzierungen verboten, die auf dem Gebiet des Wahlrechts willkürlich, ohne irgend einen einleuchtenden Grund in einer der Natur und dem Wesen der Sache offen-

---

1) Rosenberg, S. 50.
2) Rspr. StGH. II, S. 145.
3) vor allem Heller, S. 11 .
4) so Häntzschel, S. 788; ebenso Leibholz 3042.
5) Burckhardt, S. 57 ff. u. Fleiner, S. 280 ff.
6) Aldag, S. 51 ff.; Bühler, S. 123/124; ders. Steuerrecht I, S. 28; Leibholz: Die Gleichheit vor dem Gesetz S. 95 u. 99; Schmitt, S. 20 ff.
Weitere Literatur bei Anschütz S. 459—462; siehe auch RGZ. 111, 329 und 126, 22.
7) Triepel, Goldbilanz VO. S. 26 ff., S. 30.

bar widersprechenden Weise gemacht seien. Gleich sei das Wahlrecht, wenn es sich in jedem seiner Stadien aller ungerechtfertigten Unterscheidungen enthalte und die von ihm gemachten Unterscheidungen sachlich begründet, d. h. auf vernünftigen und ausschlaggebenden Erwägungen in der Natur der Sache beruhend seien, derart, daß der Gesetzgeber nur durch solche Unterscheidungen dem inneren Zweck der Ordnung des betreffenden Lebensverhältnisses gerecht wird. Die Frage sei also nur, ob die auf politische Erwägungen zurückgehenden Wahlrechtsbeschränkungen gegenüber den Splitterparteien auf Willkür oder auf in der Natur der Sache, dem Wesen des Verhältniswahlrechts begründeten, vernünftigen und sachlich überzeugenden Erwägungen beruhen. Nur bei Fehlen eines solchen Grundes, bei Mißbrauch oder Willkür liege ein Verstoß gegen die Verfassung vor. Willkürlich ungleiche Ausgestaltungen der Berechtigung zu Wahlvorschlägen, sachlich nicht begründete Unterscheidungen verstießen gegen die RV. Ein ausreichender sachlicher Gesichtspunkt sei die Rücksicht auf die Arbeitsfähigkeit der Volksvertretung.

Die Vertreter dieser Ansicht gehen von einer falschen Voraussetzung aus: die Wahlrechtsgleichheit ist kein Unterfall der Gleichheit vor dem Gesetz, sie ist — schon geschichtlich —, eine ganz selbständige Forderung, die unmittelbar aus dem Wesen der Demokratie folgt, wie wir oben gesehen haben. Es ist falsch, den Art. 109 als obersten Satz der Demokratie in bezug auf die Staatsbürger hinzustellen und den Grundsatz der Wahlgleichheit für einen Ausschnittt aus diesem obersten Prinzip zu halten[1]). Die Gleichheit der Wahl ist nicht aus Art. 109 RV. abzuleiten, da dieser den Staatsbürger als dem Gesetz unterworfenen Staatsuntertan betrifft, während der Grundsatz der Gleichheit der Wahl den Bürger als Teil des Staatsorgans Volk angeht (Giese). So stellt auch Hasbach[2]) vier Sätze als Ausfluß des allgemeinen demokratischen Grundgedankens der Gleichheit der Rechte selbständig nebeneinander: Das gleiche Stimm- und Wahlrecht — das Recht auf gleiche Zulassung zu allen Aemtern — das Recht auf gleiche Besteuerung und das Recht auf Gleichheit vor dem Gesetz. Mit Recht tritt auch der StGH. der Anwendung des Grundsatzes des Art. 109 bei der Umgrenzung der Gleichheit des Wahlrechts entgegen. „Zu Art. 109 I braucht keine Stellung genommen zu werden, da Art. 17 und 22 dem Gleichheitsgrundsatz eine stärkere Bedeutung beilegen.... Die Wahlrechtsgleichheit zielt anders als es nach der herrschenden Auslegung der Art. 109 I tut, auf eine absolute Gleichheit“[3]).

---

1) Rosenberg, S. 58.
2) Hasbach, S. 275.
3) StGH. am 17. 2. 30: JW. 1931, S. 1706.

Die zweite Gruppe will denn auch zu dem gleichen Ergebnis kommen, ohne den Umweg über Art. 109 zu benutzen, durch direkte Auslegung der Art. 17 und 22 als völlig selbständiger Normen. Sie wendet sich gegen die Auslegungsmethode des StGH. und will an die Stelle seiner „formaljuristischen" eine „dynamische" setzen. Eine Scheidung zwischen juristischen und staatspolitischen Erwägungen könne nicht gemacht werden. „Nur in einer staatspolitisch zweckmäßigen Mechanik der politischen Willensbildung wird man allen Grundsätzen der RV. gerecht. Der Grundsatz des parlamentarischen Regierungssystems ist den Grundsätzen der Wahlgleichheit nicht unter-, sondern übergeordnet" [1]). Diese Ueberordnung anzuerkennen und zu gewährleisten sei Aufgabe eines seiner Verantwortung bewußten Gesetzgebers. „Das parlamentarische Regierungssystem durfte nicht einem formalen Gleichheitsbegriff geopfert werden" [2]). Ein logisch-mathematischer Gleichheitsbegriff sei für den Juristen unbrauchbar. Jeder Rechtssatz müsse werten; die Wertungen, die bei der Auslegung von Verfassungsnormen eingeschaltet werden müssen, seien notwendig politische, da ihnen eine politische Materie, die RV., zugrundeliege. Das Wahlrecht sei keine Angelegenheit der Mathematik, sondern eine Aufgabe der Politik [3]). Der Gesetzgeber könne nicht einen rein mathematischen Gleichheitsgrundsatz zur Anwendung bringen, sondern müsse berücksichtigen, daß hier staatspolitische Momente hereinspielten. Auch die Gleichheit des Art. 17 sei eine wertbezogene. Die absolute logisch mathematische Gleichheit dürfe man nicht verwechseln mit der relativen Gleichheit der Jurisprudenz; diese Verwechselung begehe der StGH. mit seiner, jede Bewertung ausschließenden, formalen Gleichheit.

Man müsse „den gegebenen Staatsnotwendigkeiten Rechnung tragen. Daß die Verfassung von Weimar auch ihrem ganzen Wesen nach nicht darauf angelegt ist, den Parlamentarismus durch die Gefahr einer, anarchische Hemmungen heraufbeschwörenden, Splittergruppenbildung mit Arbeitsunfähigkeit zu bedrohen, bedarf keiner Erörterung. Deshalb kann die vom StGH. ausgeschiedene Frage nicht gleichgültig bleiben, ob es zur Ermöglichung eines ordnungsmäßigen Ganges der Geschäfte in der parlamentarischen Staatsform zweckmäßig oder sogar notwendig sei, gewisse Parteien vor den anderen zu bevorzugen. Denn überall ist die RV. und besonders ihr organisatorischer Teil auszulegen als eine auf die Verwirklichung der Staatszweck gerichtete Ordnung, und insoweit sind rechtliche und staatspolitische Erwägungen, die der Staatsgerichtshof streng auseinanderhalten will, nicht zu trennen" [4]). In diesem

[1]) Kaisenberg, S. 19.
[2]) Germania v. 18. 2. 30.
[3]) Heuß, S. 312.
[4]) Grau, S. 2385.

Sinne sei „eine allseitige Erfassung der Normen des Staatsrechts ohne Einbeziehung des Politischen garnicht möglich“ [1]). Die Auslegungsmethoden bezüglich der Verfassung seien andere als die bezüglich eines rein formalen Gesetzes, denn die Verfassung unterliege der Entwicklung.

An dieser Ansicht ist m. E. richtig, daß die Methode der Auslegung des Verfassungsrechts, wie der StGH. sie anwandte, also eine formal-juristische unter Ausschluß aller politischen Gesichtspunkte, als zu eng abzulehnen ist; ein staatsrechtlicher Begriff darf nicht starr logisch-mathematisch ausgelegt werden, alles Verfassungsrecht ist politisches Recht. Das ist auch überwiegend der Standpunkt der deutschen Staatsrechtswissenschaft. „Eine Verfassungsstreitigkeit ihres politischen Gehaltes entkleiden, hieße die Schale ihres Kerns berauben“ [2]). Wie bei jeder Rechtsanwendung ist es auch Aufgabe der Verfassungsauslegung, den vernünftigen, politischen Sinn einer Verfassungsvorschrift zu erforschen. Der damalige Vorsitzende des StGH. Simons selbst sagt in einer Verteidigung gegen die Angriffe auf die Urteile des StGH. [3]), eine Auslegung dürfe nicht erfolgen nach der Methode der Formaljurisprudenz, sondern nach Sinn und Geist und den Zwecken, die sich der Reichstag bei Erlaß der Bestimmungen setzte. D. h. aber noch nicht, daß man die Verfassungsvorschriften „opportunistisch“ [4]), den politischen Bedürfnissen entsprechend auslegen darf. Nur eine rein formale Auslegung darf nicht Platz greifen; Sinn und Geist der ganzen Verfassung müssen berücksichtigt werden. Und das muß m. E. gerade zu einem anderen Ergebnis führen. Denn der höchste Grundsatz der RV., der auch über den Erfordernissen des parlamentarischen Systems steht, ist das Prinzip der Volkssouveränität; die einzelnen Glieder des Volkes, das ist der Grundzug jeder Demokratie, sind einander gleichgestellt. Da das Wahlrecht die wichtigste, fast die einzige Aeußerung der Volkssouveränität ist (vgl. oben S. 1), so muß bei ihm die Gleichheit streng durchgeführt, sie muß formal gefaßt werden. Das entsprach auch durchaus der Anschauung der Rechtsgemeinschaft, die ja für die Auslegung eines politischen, also an sich dehnbaren Begriffes letzthin maßgebend ist. Die Träger der Volkssouveränität dürfen bei deren Ausübung in ihrer Freiheit und Gleichheit nicht beeinträchtigt werden, die Regelung des Wahlverfahrens muß diese Grundsätze vielmehr gerade gewährleisten. Dieses war insbesondere Sinn und Zweck der Forderung der Wahlrechtsgleichheit. So führt m. E. der von Heller aufgestellte Satz, gerechtfertigt sei innerhalb des Gleichheitssatzes eine

---

1) Triepel, Staatsr. und Pol. S. 19.

2) Triepel, Staatsr. u. Pol.; Laun, Arch.öR. 43, 145; Holstein, Arch.öR. 50, 1 ff. und Heller S. 19.

3) Simons, S. 199.

4) Rosenberg, S. 13.

Unterscheidung, die sich aus dem Wesen, der Natur der Sache, aus der Eigengesetzlichkeit des betreffenden Instituts ergibt und die mit den im Rechtsbewußtsein des konkreten Rechtskreises vorherrschenden Wertungen übereinstimmt, zu einem dem seinen gerade entgegengesetzten Ergebnis. Selbst Heller hält übrigens für das erste Stadium, die Stimmabgabe, den juristischen Gleichheitsbegriff den geltenden Rechtsanschauungen entsprechend für in weitestem Maße dem mathematischen Gleichheitsbegriff angenähert [1]).

So meint auch Grau [2]) (allerdings ausgehend von der Ansicht, Art. 17 enthalte eine Spezialnorm zu Art. 109), es sei kaum zu bezweifeln, daß das allgemeine Gleichheitsgrundrecht auf gewissen Gebieten durch Spezialrechtssätze der RV. eine Intensivierung in der Richtung einer ausnahmslos erforderten formalen Gleichheit erfahren könne, und daß gerade bei der Wahlgleichheit solch formale Starrheit des Gleichheitsgrundsatzes gemeint sein dürfte. Aehnlich sagt Leibholz [3]) im Anschluß an seine oben wiedergegebene Meinung, die Wahlrechtsgleichheit verbiete wie der Art. 109 nur eine Willkür; über das, was willkürlich ist, und dem Gleichheitssatz widerspreche, entscheide das Rechtsbewußtsein, und dieses habe heute den im Art. 109 proklamierten Gleichheitssatz im Hinblick auf das Wahlrecht tatsächlich im gewissen Sinne formalisiert; unbeschadet der Wertverschiedenheit der einzelnen Glieder des Staatsganzen müsse in der Gegenwart jede Stimme absolut gleich bewertet werden. Dem fügt er aber hinzu: durch die individuelle Wertverschiedenheit der Staatsbürger motivierte Wahlrechtsdifferenzierungen kollidieren mit der insofern formal zu denkenden Wahlrechtsgleichheit. Nur deshalb würde heute ein an sich mit dem mathematischen Gleichheitsbegriff durchaus zu vereinbarendes Klassen- oder Pluralwahlrecht den Art. 17 und 22 widerstreiten. Es sei also kein Zufall, daß in der Literatur fast einmütig der Begriff der Wahlrechtsgleichheit gerade und nur als im Gegensatz zu Klassen- und Pluralwahlrecht stehend bezeichnet werde. Aus dieser Beschränkung der Formalisierung der Wahlrechtsgleichheit ergäbe sich, daß Bestimmungen, die nicht irgendwie im Sinne des Klassen- oder Pluralwahlrechts, sondern mit anderen wichtigen Gesichtspunkten motiviert sind — zu diesen gehörten auch die auf Bekämpfung der Splitterparteien gerichteten Bestrebungen — nicht gegen die Wahlrechtsgleichheit verstoßen.

Zu einer solchen Beschränkung der Formalisierung besteht m. E. kein Grund; gewiß richtete sich die Forderung der Gleichheit hauptsächlich gegen das preußische Dreiklassenwahlrecht, sie schließt aber

[1]) Heller, S. 23/24.

[2]) Grau, S. 2382.

[3]) Leibholz, S. 3042, 3043.

ebenso andere Ungleichheiten aus, an die man früher noch nicht gedacht hat: die Formalisierung der Wahlrechtsgleichheit ist also eine generelle. Lediglich eine Einschränkung ist zu machen, die aber erst später in anderem Zusammenhange Bedeutung gewinnt. Es muß dem Gesetzgeber ein gewisser Spielraum zugestanden werden, von der starren Durchführung der Gleichheit abzugehen, soweit sie mit den anderen Wahlrechtsgrundsätzen im Widerspruch steht, soweit also ein gewisser Ausgleich geschaffen werden muß. Aber nur solche Beschränkungen sind zulässig, die sich aus dem Aufbau des Wahlrechts mit Notwendigkeit ergeben; aus dem Wesen der Verhältniswahl läßt sich die Zulässigkeit ungleicher Voraussetzungen für die Einreichung von Wahlvorschlägen nicht herleiten[1]). Seinen Erfordernissen kann auch bei völliger Gleichheit genügt werden.

Das Ergebnis ist also das gleiche, das auch der StGH. erzielt: die Gleichheit ist formal zu fassen; aber nicht, weil politische Erwägungen bei der Auslegung ausscheiden müssen, sondern gerade aus ihrer Berücksichtigung heraus. Kann das zur Wahlberechtigung gehörende Recht, Wahlvorschläge zu machen, nicht von allen Wählern in gleicher Weise ausgeübt werden, so ist das mit dem Grundsatz der Gleichheit unvereinbar. Demnach verstoßen die Sperrvorschriften gegen die Verfassung, soweit sie einen zahlenmäßig erheblichen Unterschied der erforderlichen Unterschriftenzahl bzw. Geldleistung zwischen alten und neuen Parteien machen. „Es ist nicht angängig, aussichtslose oder solche Wahlvorschläge, auf die wahrscheinlich nur einige oder wenige Sitze entfallen, anderen Bedingungen zu unterwerfen, als die aussichtsreichen und für das politische Leben wichtigeren großen Parteien." [2]). „Namentlich dürfen neue und Splitterparteien nicht schlechter gestellt werden als alte und große" [3]). Im Ergebnis zustimmend: Simons, Lammers, Grau, Hatschek, Jellinek und Wenzel [4]).

Dagegen würden die Kautelen, wenn sie sich gleichmäßig gegen alle, also auch die alten Splitterparteien richteten, gegen den Grundsatz der Gleichheit nicht verstoßen, wohl aber wegen eines Verstoßes gegen die Allgemeinheit unzulässig sein.

b) Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl bedeutet, wie oben dargelegt, daß die Ausübung des Wahlrechts nichts von Voraussetzungen abhängig gemacht werden darf, die nicht jeder Deutsche im wahlfähigen Alter erfüllen kann. Insbesondere darf den Wählern keine Vermögensleistung zugemutet werden — es richtet sich der Grund-

1) Leibholz, S. 3043.
2) Rspr. StGH. I, S. 337.
3) Jellinek, Arch.öR. N.F. 15, S. 111/112.
4) Hatschek, S. 368/69.

satz der Allgemeinheit der Wahl seiner Herkunft nach ja doch vor allem gegen geldliche Wahlrechtserschwerungen. Da sich bei der Verhältniswahl die Wahlberechtigung nicht in der Stimmabgabe erschöpft, so darf auch die Berechtigung zur Einreichung von Wahlvorschlägen nicht an eine Geldzahlung geknüpft werden; das wäre ein Verstoß gegen den Grundsatz der Allgemeinheit, weil es die Wirkung eines Vermögenszensus hat [1]). „Es wird zwar kein Wähler wegen Nichtzahlung der Hinterlegungssumme von der Wahl zurückgewiesen; aber bei der Wahl als Ganzes ist er doch insofern behindert, als ein gültiger Wahlvorschlag nur bei Hinterlegung zustandekommt. Da aber hinter den hinterlegungspflichtigen Parteiorganisationen die einzelnen Wähler stehen, und nach dem üblichen Verlauf der Dinge die Hinterlegungssumme auf die Mitglieder der Partei in irgend einer Form umgelegt werden muß, so liegt doch eine ... Beschränkung des Wahlrechts vor." [2]). Eine solche Beschränkung des Wahlrechts aus geldlichen Gründen verbietet aber das allgemeine Wahlrecht. „Die Ausübung des höchsten staatsbürgerlichen Rechtes, des Wahlrechts, darf nicht an eine vermögensrechtliche Leistung gebunden werden, die eine finanzielle Belastung ohne jede Gegenleistung des Staates darstellt." [3]).

Etwas anderes ist es, wenn, wie in Württemberg (LWG. Art. 16 IV), Hessen (LWG. Art. 22 a), Lippe (LWG. § 15 II) oder Braunschweig (LWG. § 18) ein angemessener Unkostenbeitrag für die Herstellung und Lieferung der jetzt üblichen amtlichen Stimmzettel erhoben wird. Das ist eine Gegenleistung des Staates an die Unterzeichner der Wahlvorschläge, denen diese Leistung sonst obläge. Die ganz anders motivierten Hinterlegungsklauseln mit ihrem viel höheren Geldbetrag verstoßen aber gegen den Grundsatz der Allgemeinheit, sie sind verfassungswidrig.

Ebenso verstößt gegen das allgemeine Wahlrecht die Unterschriftenklausel, da sie die Wahl der Bewerber neuer Parteien unverhältnismäßig erschwert. Die Klauseln bringen die Zahl der Unterschriften mit der Zahl der Wahlberechtigten oder mit der für einen Sitz nötigen Stimmenzahl in Verbindung; es soll also schon bei der Zulassung der Wahlvorschläge die Aussicht auf Erfolg geprüft werden: eine solche Prüfung ist aber eine unzulässige Beschränkung. Die Entscheidung darüber, ob neuauftretende und selbstverständlich zunächst kleine Parteien für den Staat weniger bedeutsam und beachtenswert sind als alte und große Parteien, und ob es angebracht ist, die ersteren in die Volksvertretung einziehen zu lassen oder nicht, kann gerade heute

---

1) Pohl, S. 388.

2) Jellinek, Arch.öR. N.F. 15, S. 112, 113; ders. Handbuch d. Deutschen Staatsrechts I, S. 624.

3) Rspr. StGH. I, S. 339.

nach Anerkennung der sich vornehmlich bei den Wahlen äußernden Volkssouveränität nicht dem Landesgesetzgeber, sondern allein dem Volk bei der Wahl selbst zustehen[1]. Ueber die Parlamentsfähigkeit einer Partei soll nicht vom Gesetzgeber d. h. praktisch von den alten Mehrheitsparteien entschieden werden können. Ueber den Erfolg soll vielmehr erst die Wahl selbst entscheiden.

c) Wenn schließlich eine große Zahl von Unterschriften für den Wahlvorschlag verlangt wird, so bedeutet das bis zu einem gewissen Grade Oeffentlichkeit der Wahl, also eine Verletzung des Wahlgeheimnisses, das für die unterschreibenden Personen entfällt. Der Wahlakt selbst ist zwar geheim, aber in dem zugehörigen Stadium der Wahlvorbereitung sind sie gezwungen, sich zu einer bestimmten Partei zu bekennen.

Andererseits kann nicht verkannt werden, daß die Grundsätze der allgemeinen und geheimen Wahl in einem gewissen Widerspruch zur Verhältniswahl stehen; diese erfordert, vor allem in der üblichen Form der Listenwahl, eine bestimmte Zahl von Unterschriften zur ordnungsgemäßen Durchführung. Man wird dem Staat auch das Recht zubilligen müssen, durch das Verlangen einer bestimmten Unterschriftenzahl sich eine Gewähr dafür zu verschaffen, daß die Wahlvorschläge ernst gemeint sind. Damit werden die Grundsätze der geheimen und allgemeinen Wahl durchbrochen; das ergibt sich notwendig aus dem Wesen der Verhältniswahl. Es gilt also einen Ausgleich zwischen den kollidierenden Grundsätzen zu finden. Jedenfalls ist die Durchbrechung der Grundsätze auf das unbedingt notwendige Maß zu beschränken. Man darf nicht weitergehen, als nötig ist, um Mißbräuchen vorzubeugen. Dabei ist, worauf Jellinek hinweist, für das Wahlgeheimnis in Betracht zu ziehen, daß im Gegensatz zu der Gruppe der Anhänger und passiven Mitglieder einer Partei, die allerdings nur kleine Gruppe der eingeschriebenen aktiven Mitglieder und Führer ihre Parteizugehörigkeit in der Oeffentlichkeit bekennt, sodaß eine Wahrung des Wahlgeheimnisses hier nicht nötig erscheint. Darum will Hinrichs die Unterschriftenzahl bemessen nach einer statistischen Wahrscheinlichkeitsberechnung des Verhältnisses der Mitgliederzahl der organisierten Wählergruppen zu erlangten Stimmenzahl.

Der StGH. will als Anhalt für das Maß des Zulässigen in beiden Fällen das RWG. anwenden, das 500 Unterschriften verlangt. Diese Zahl erscheint als Höchstgrenze und ist in kleineren Ländern mit kleineren Wahlkreisen und niedrigeren Wahlquotienten entsprechend zu vermindern. Dem kann m. E. nicht restlos beigepflichtet werden; denn warum soll die Ernstlichkeit eines Wahlvorschlages in kleinen Ländern

[1]) Lammers, S. 60, Koerner b/Bumke S. 41, Bauser ebd. S. 46, 49 und 88.

schon eher gewährleistet sein, als in großen?[1]). Allerdings muß für die kleinsten Länder die Grenze etwas niedriger gesetzt werden. Klauseln mit der zur Bekämpfung der Splitterparteien nötigen hohen Zahl von Unterschriften sind hierdurch keinesfalls zu rechtfertigen. Sie verstoßen gegen die Grundsätze der allgemeinen und geheimen Wahl und sind verfassungswidrig.

B. Der zweite Teil des Wahlgeschäfts ist die eigentliche Wahlhandlung, die Stimmabgabe. Ihr dienen die Stimmzettel, die früher für jede Partei besonders hergestellt wurden und zwar von der betreffenden Partei selbst. Erst 1924 hat das Reich einen amtlichen Einheitsstimmzettel eingeführt, den sogen. amerikanischen Stimmzettel. Alle Länder sind dem Beispiel des Reichs gefolgt.

Es liegt auf der Hand, daß dadurch die Splitterparteien begünstigt werden. Früher mußten die Parteien die Stimmzettel an die Wähler heranbringen durch Verteilen von Haus zu Haus, in Wahlversammlungen, vor der Wahllokalen. Diese Arbeit erfordert eine gute Organisation; das entfällt bei dem amtlichen Stimmzettel, er wird auf amtlichem Wege an die Wahllokale verteilt und dem Wähler in die Hand gegeben. Dadurch macht er es den kleinen Parteien außerordentlich leicht, an die Wähler heranzukommen; er hilft ihnen meist sogar kostenlos zur Verbreitung. (Daß die Länder die Kosten der Herstellung des amtlichen Stimmzettels sich von den Parteien ersetzen lassen können, wurde schon oben S. 21 ausgeführt). So sieht Bornemann[2]) in ihm die Wurzel des Uebels der aufgenommenen Splitterparteien. „Der Einheitsstimmzettel hat diese Grüppchen erst in den Sattel gesetzt, damit sie in den Reichstag reiten konnten".

Soll also die Parteikonzentration gefördert werden, so ist eine Abhilfe vor allem durch Abschaffung des amtlichen Stimmzettels möglich[3]): die Stimmzettel sind dann wieder wie vor dem Mai 1924 von den Parteien selbst zu besorgen und zu verteilen. Die Rückkehr zum Parteistimmzettel würde durchaus in der Richtung der Hintanhaltung der Splitterparteien wirken; sie steht dem Wahlgesetzgeber frei und ist somit die erste zulässige Maßnahme zu ihrer Bekämpfung.

---

[1]) Vgl. Rosenberg S. 52.

[2]) Bornemann, S. 44.

[3]) Kaisenberg DJZ. 1930, S. 1156; ders. a. a. O. S. 9; ferner Heller S. 25; Nawiasky, S. 458; Erdmannsdörffer in Neues Wahlrecht, S. 175 ff. Kuenzer, S. 226/27.

b) Das dritte und letzte Stadium des Wahlgeschäftes bildet die Ermittlung des Wahlergebnisses und die Mandatsverteilung.

In der RV. ist lediglich der Grundsatz der Verhältniswahl festgelegt. Bei ihrer näheren Ausgestaltung, die auch das Verfahren bei der Verteilung der Sitze, die Einteilung in Wahlkreise, die Abgeordnetenzahl umfaßt, können die Wahlgesetze eigene Wege gehen. Insbesondere ist freigestellt die Auswahl des speziellen Systems, denn in in der Verfassung ist nur das Prinzip der Verhältniswahl im Gegensatz zur Mehrheitswahl festgelegt, wie die Verhandlungen der NV beweisen, wo Preuß erklärte: „Die Frage des Systems des Proporzes ist in der RV nicht, und zwar absichtlich nicht, entschieden. Denn dieses Detail gehört in das RWG“ [1]). Die Verhältniswahl ist vorgeschrieben, aber nicht ein bestimmtes System derselben, sodaß in dieser Beziehung auch den Ländern eine Abweichung vom ReichstagsWR. freisteht [2]).

1. Es steht also im Belieben der Wahlgesetzgeber, ob sie eine der drei Methoden des beweglichen Wahlquotienten oder ob sie den automatischen Wahlquotienten einführen wollen. Ersterer gilt in 12, letzterer in 5 deutschen Ländern.

Beim System mit beweglichen Wahlquotienten gibt es drei Methoden der Berechnung [3]). Die älteste stammt von dem Engländer Hare (1859) und dem Dänen Andrae (1855). Danach wird die Gesamtzahl der abgegebenen Stimmen duch die feststehende Zahl der zu vergebenden Abgeordnetensitzen geteilt. Quotient Q = W:N. Ein Wahlvorschlag, der diesen Wahlquotienten erreicht, hat Anspruch auf ein Mandat. So oft der so ermittelte Wahlquotient in der Stimmenzahl jeder Partei enthalten ist, soviel Sitze erhält diese. Wegen der verbleibenden Reste wird meist nicht die Gesamtzahl der Sitze sogleich verteilt, die ausstehenden Sitze werden daher den Parteien nach der Größe ihrer Reststimmen zugewiesen, bis die Abgeordnetenzahl voll ist. Das ist eine Begünstigung der kleinen Pateien, die dann für ein Mandat weniger Stimmen brauchen: erhält zum Beisp. eine kleine Partei für 30 000 Stimmen einen Sitz und für 10 000 Reststimmen einen weiteren, so hat sie für jeden Sitz 20 000 Stimmen aufzubringen; erhält eine große Partei für 300 000 Stimmen 10 Sitze und für 10 000 Reststimmen einen elften, so braucht sie über 28 000 Stimmen für je einen Sitz. Das Haresche System gilt heute in Sachsen (LWG. § 26), Anhalt (LWG. § 23) und in verbesserter Form in Lübeck (BürgerschaftWG. § 17 II).

---

1) Preuß in Prot. VA. S. 112.

2) Preuß, Reich und Länder, S. 146/47; Nieding S. 77; Rosenberg S. 63.

3) Hatschek, Verw.R. S. 81/82; ders. Staatsrecht, S. 372 ff.; ders. Außerpreußisches Landes-Staatsrecht, S. 169 ff.; Jellinek, Verf. u. Verw., S. 52 ff.

Will man alle Sitze möglichst sofort verteilen, so muß der Wahlquotient kleiner sein. Darum führte Hagenbach-Bischoff eine Verbesserung des Systems ein, indem der Wahlquotient n + 1 gesetzt wurde. Doch ist auch dieser Quotient meist noch zu hoch, es bleiben auch hier Reste. Dieses System gilt in Bayern für die Reststimmen und Landesabgeordneten, während die erste Berechnung nach einem verbesserten Hareschen System erfolgt (LWG. Art. 54 II und 55).

Die erwähnten Mißstände will das System von d'Hondt (1887) vermeiden. Hier wird unmittelbar das Verhältnis der Parteien zueinander zugrundegelegt, während bisher nur das Verhältnis der Partei zur Wählerschaft berücksichtigt wurde. Treffend gefaßt ist § 51 der Wahlordnung für die Nationalversammlung vom 30. 11. 18: „Zwecks Verteilung der Abgeordnetensitze auf die Wahlvorschläge ... werden die auf die einzelnen Wahlvorschläge entfallenden Stimmzahlen nacheinander durch 1, 2, 3, 4 usw. geteilt, bis aus den hierbei sich ergebenden Teilzahlen soviel Höchstzahlen der Größe nach ausgesondert werden können, wie Abgeordnete zu wählen sind. Jeder Wahlvorschlag erhält soviel Abgeordnetensitze wie auf ihn Höchstzahlen entfallen". Man kann also das d'Hondtsche System kennzeichnen als das System der kleinsten Höchstzahl als Wahlquotient. Es soll keine Partei eher einen oder mehrere Sitze erhalten als eine andere Partei mit größerer Stimmenzahl.

Das d'Hondtsche System, das in Hessen (LWG. Art. 30), Braunschweig (LWG. § 36), Mecklenburg-Strelitz (Landeswahlordnung § 49), Lippe (LWG. § 18), Schaumburg-Lippe (WG. § 20), Hamburg (BürgerschaftsWG. § 43) und Württemberg (LWG. Art. 21) gilt, stellt nun gerade umgekehrt die kleinen Parteien schlecht. Ein Beispiel [1]: Für ein Parlament mit 10 Abgeordneten seien insgesamt 200 000 gültige Stimmen abgegeben, von denen drei große Parteien A 38 000, B 32 000, C 28 000, also zusammen 98 000 Stimmen erhalten haben; die übrigen 102 000 Stimmen seien verteilt auf 12 kleine Parteien mit höchstens je 8—9000 Stimmen. Dann ergibt die Verteilung der Abgeordneten nach dem d'Hondtschen System (38—19—12, 6—9,5; 32—16—10,6; 28—14—9,3; 9) 10 Höchstzahlen, also eine Besetzung aller Sitze, ohne daß eine der Splitterparteien ein Mandat erhält. Es kommt keine der Splitterparteien zum Zuge, obgleich mehr als die Hälfte der Stimmen für sie abgegeben sind, während nach Hare die kleinen Parteien mit über

---

[1]) v. Badt b/Bumke, S. 59. Vgl. auch ebd. S. 60; weitere Beispiele b/Jellinek, Verf. u. Verw., S. 52/53.

8000 Stimmen schon vor dem zweiten Sitz der Partei C zu berücksichtigen wären.

Bei allen diesen Systemen mit beweglichen Wahlquotienten ergeben sich Reststimmen, auch bei d'Hondt, wo zwar die Sitze gleich alle verteilt werden, aber nur nach einem angenäherten Quotienten, sodaß bei der Teilung Reste zurückbleiben. Besonders in großen Wahlkreisen können dann oft große Reste für kleine weitverbreitete Parteien nicht voll ausgenutzt werden. Das zeigte auch die Erfahrung, die man bei den Wahlen zur NV. 1919 machte. Sie wurden auf der Grundlage des d'Hondtschen Verfahrens durchgeführt (§ 51 der Wahlordnung vom 30. 11. 1918 zur Ausführung des RWG.). Trotz der Verhältniswahl entsprach das Ergebnis nur unvollkommen dem Ideale der Verhältnismäßigkeit [1]), wobei allerdings die Einteilung des ganzen Reichsgebiets in Wahlkreise ohne Zusammenzählung der im ganzen Reich abgegebenen Stimmen und dann die Zulässigkeit von Listenverbindungen mitwirkten. Wieweit das Ergebnis von einer wirklich proportionalen Vertretung entfernt war, zeigt am besten folgende Zusammenstellung [2]) der Zahl der Abgeordneten und durchschnittl. Stimmenzahl für je einen Abgeordneten:

	bei den 6 großen Parteien						übrige Part.	zusammen
a)	70942 (44)	70823 (19)	65716 (91)	75224 (75)	70607 (163)	105331 (22)	64891 (7)	72209 (421)
b)	72592 (43)	74757 (18)	71193 (84)	71415 (79)	71043 (162)	72415 (32)	(7809) (3)	72209 (421)

Dabei bedeutet a) die tatsächliche Verteilung und b) das Idealbild der Proportionalität ohne Ausfall der Reststimmen.

Zur Vermeidung dieser Fehlerquellen der großen Reste übernahm das RWG. das System des festen automatischen Wahlquotienten aus Baden. Es gilt heute auch in Baden (Wahlquotient 10 000 Verf. § 25), Preußen (40 000 LWG. § 30), Mecklenburg-Schwerin (LWG. § 7, II und § 19), Thüringen (12 000 LWG. § 26) und Oldenburg (4000 LWG. § 18). Das automatische System wird von allen bisher aufgestellten Wahlsystemen dem Wesen der Verhältniswahl zweifellos am besten gerecht [3]), da es ihrem Ziele, auch kleine Stimmgruppen zu erfassen, am nächsten kommt.

Es ist also festzustellen, daß das System Hare die großen Parteien benachteiligt, daß das automatische System den kleinsten Parteien weit

[1]) Jellinek, Staatsr. S. 122; Hatschek, Staatsr. S. 380.
[2]) Aus Drucksachen der NV. 1920, Nr. 2490, S. 2750.
[3]) Kaisenberg, Pr.V.Bl. 42, S. 39.

entgegenkommt, während das d'Hondtsche System die Splitterparteien ungünstig stellt, trotzdem es keine besonderen Bestimmungen gegen sie enthält [1]). Dieses gegen die Parteizersplitterung wirkende Moment des d'Hondtschen Verfahrens hat schon Cahn hervorgehoben [2]). Daß das d'Hondtsche System wie jedes andere von früher bekannte Verhältniswahlsystem verfassungsmäßig ist, und den Grundsätzen eines gleichen Verhältniswahlrechts genügt, ist unbestritten [3]). Da die Auswahl des Systems im Rahmen der Verhältniswahl also freisteht, so ist die Einführung dieses letzteren Systems im Reich und bei den 10 Ländern, die es nicht haben, ein weiteres zulässiges Mittel zur Bekämpfung der Splitterparteien.

2. Die Idee des Verhältniswahlrechts würde am besten verwirklicht werden, wenn das ganze Land einen großen Wahlkreis bildete. Die praktische Durchführung der Wahl, die Technik des Wahlverfahrens, sowie die Rücksicht auf persönliche Verbindung zwischen Wählern und Abgeordneten verlangt aber in größeren Ländern und im Reich eine Aufteilung in mehrere Wahlkreise. Auch hier wird die Verhältnismäßigkeit umso genauer sein, je größer die Wahlkreise sind; denn desto mehr Mandate sind zu vergeben, desto reiner kann sich also das Verhältniswahlsystem auch zu Gunsten von Minderheiten auswirken. „Der Proporz findet im Riesenwahlkreis seinen schärfsten und reinsten Ausdruck. Jede Verkleinerung der Wahlkreise muß eine Trübung des Proporzes bewirken.“ [4]). Am besten kommt er eben zum Ausdruck, wenn Reich oder Land nur einen Wahlbezirk bilden; doch bietet eine Reststimmenverrechnung im ganzen Lande, über die einzelnen Wahlkreise hinaus, einen fast vollwertigen Ersatz [5]) .

So sind es denn auch nur Anhalt (LWG. § 7), Braunschweig (LWG. § 9), Hessen (LWG. Art. 8), Lippe (LWG. § 1), Lübeck (LWG. § 1), Schaumburg-Lippe (LWG. § 14) und Mecklenburg-Schwerin (LWG. § 7), wo das ganze Land einen Wahlkreis darstellt; hier ist also eine Reststimmenverwertung nicht nötig. Alle übrigen Länder und das Reich haben mehrere Wahlkreise, innerhalb derer abgestimmt wird, doch alle so, daß entweder kraft freiwilliger Verbindungserklärung oder kraft Gesetzes die Stimmen irgendwie in größeren Verbänden oder im ganzen Lande zusammengerechnet werden. Zum Ausgleich des durch die Wahlkreiseinteilung bedingten Stimmverlustes besteht also überall entweder die Möglichkeit einer Listenverbindung oder es ist eine Rest-

---

[1]) Heller, S. 25; Kaisenberg, S. 19.
[2]) Cahn, S. 118.
[3]) Heller, S. 40 u. Badt b/Bumke, S. 95.
[4]) Bornemann, S. 43.
[5]) Erdmannsdörffer, S. 171.

stimmenverrechnung für das ganze Land vorgesehen, sei es daß diese Reststimmen einem besonderen Reichs- oder Landeswahlvorschlag zugute kommen (so im Reich, in Preußen, Thüringen, Bayern), sei es, daß die auf die Reststimmen entfallenden Mandate wieder den Wahlkreisen zugeschoben werden (so in Baden) oder daß die auf Reststimmen gewonnenen Mandate halb und halb auf Landes- und Kreiswahlvorschläge verteilt werden (so in Württemberg) oder daß gleich alle Stimmen zur Feststellung der Mandatzahl im Lande zusammengezählt und dann auf die Wahlkreise verteilt werden (so in Sachsen).

a) Wird eine solche Reststimmenverrechnung unbeschränkt durchgeführt, so verhilft sie den Parteien in gleichem Umfange zu Mandaten, wie wenn eine Unterteilung in Wahlkreise nicht bestände. Es ist dann für kleine Parteien leicht, lediglich durch Zusammenholen ihrer Stimmen im ganzen Reich oder Land einige Sitze zu bekommen, ohne daß sie auch nur in einem Wahlkreis die nötigen Stimmen aufbringen. Wird eine Reststimmenverrechnung nur im beschränkten Umfange zugelassen, macht man die Erreichung einer bestimmten Mindeststimmenzahl oder gar eines Mandats in einem Wahlkreis zur Voraussetzung einer weiteren Reststimmenverwertung, wird diese also in ihrer Bedeutung beschränkt, der Schwerpunkt vielmehr auf die Mandatbildung im Wahlkreis gelegt, so wird damit den kleinen Parteien der Erfolg erheblich erschwert.

In der ausgesprochenen Absicht der Bekämpfung der Splitterparteien haben das Reich und einige Länder solche Beschränkungen in ihre WG. aufgenommen. So bestimmt das WG. §§ 31, 32 (und die §§ 31, 32 preuß. WG.) [1]), daß in den Wahlkreisverbänden Reststimmen nicht berücksichtigt werden, wenn nicht wenigstens auf einen der verbundenen Wahlkreisvorschläge 30 000 Stimmen entfallen sind. Die unberücksichtigten Stimmen werden zwar dem Reichswahlvorschlag überwiesen; aber dem Reichsvorschlag kann höchstens die gleiche Zahl der Abgeordnetensitze zugeteilt werden, die auf die ihm angeschlossenen Kreiswahlvorschläge entfallen sind. Das bayerische LWG. Art. 55, IV läßt bei der Restverteilung nur solche Listen Sitze erhalten, die bei der Verteilung in den Wahlkreisen schon mindestens einen Sitz erhalten haben; auch das sächsische LWG. § 27 I, 4 verlangt einen Abgeordnetensitz auf Grund der im ganzen Lande zusammengezählten Stimmen. In Württemberg (LWG. Art. 20, II) werden Reststimmen nicht berücksichtigt, wenn nicht wenigstens in einem Wahlbezirk 1/80, der im ganzen Lande abgegebenen gültigen Stimmen oder in 4 Wahlbezirken ein Achtel der Wahlzahl erreicht sind.

[1]) vgl. Kaisenberg, preuß. Wahlges., S. 46 ff.

b) Alle diese Vorschläge erschweren die Mandatzuteilung an kleine Parteien nach erfolgter Wahl, also erst, wenn das Volk entschieden hat, welche Bedeutung es einer Partei beilegen will. Auch wird kein Unterschied gemacht zwischen alten und neuen Parteien. Selbst bisher starke Parteien können ja ziemlich schnell zur Bedeutungslosigkeit herabsinken, wie wir es in letzter Zeit verschiedentlich erlebt haben: auch sie werden dann von diesen Bestimmungen mitergriffen. Alles dies zeigt, daß die Möglichkeiten einer Splitterparteibekämpfung hier viel umfassendere und gleichmäßigere sind als bei der Zulassung der Wahlvorschläge. Auch bleibt die Entscheidung über die Bedeutung einer Partei dem Volke überlassen und es haben nicht die alten Parteien als Gesetzgeber über die Zulassung neuer zu bestimmen. Allerdings werden auch hier — wie bei der Mehrheitswahl (vgl. S. 5) — nur räumlich verteilte Parteien getroffen, die auf eine Reststimmenverteilung angewiesen sind, nicht aber örtlich konzentrierte, die ihre Stärke ja gerade in einzelnen Wahlkreisen haben [1]). Wenn man freilich wie Braunias [2]), das Wesen der Splitterparteien darin sieht, daß sie keine örtliche Verankerung haben und ihre Stimmen aus verschiedenen Teilen des Wahlgebietes zusammentragen, weil sich ihre Anhängerschaft quer durch das ganze Gebiet schichtet, so erscheint das nicht als Mangel. Es besteht aber kein Grund, kleine räumlich geschlossene Parteien aus dem Begriff der dem Parlament schädlichen Splitterparteien auszuschließen. Um auch sie zu erfassen, müßte eine Mindeststimmenzahl im ganzen Lande überhaupt festgelegt werden, sodaß dann also nur Parteien mit einer bestimmten Mandatszahl in das Parlament einziehen würden.

c) Stehen diese Klauseln im Einklang mit den Wahlrechtssätzen? Die Bestimmungen des württembergischen, wie die des preußischen LWG. [3]) sind Gegenstand von Entscheidungen des StGH. gewesen. Im Anschluß daran hat sich die Literatur ausgiebig mit der Frage der Zulässigkeit dieser Vorschriften befaßt [4]). Man kann die äußerst mannigfaltigen Meinungen und Aeußerungen in fünf Gruppen zusammenfassen, die abgesehen von der älteren Ansicht des StGH. sämtlich die Verfassungsmäßigkeit bejahen, und zwar von den verschiedensten Gesichtspunkten aus. Ein Teil will auch hier den Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit anwenden, während ein anderer diese Erweiterung ablehnt. Im Anschluß daran soll eine sechste, m. E. richtige Auffassung entwickelt werden.

---

[1]) Daher: „Bodenständigkeitsklausel“, vgl. Holstein b/Bumke, S. 52.

[2]) Braunias, S. 473.

[3]) dazu auch Kaisenberg, a. a. O. S. 65.

[4]) Kaisenberg, S. 17.

aa) Die ersten vier Gruppen operieren mit einer Erstreckung des Grundsatzes der gleichen Wahl auch auf das Ermittlungsverfahren. Das Gebot des gleichen Wahlrechts gewänne eine besondere Bedeutung durch seine Verbindung mit dem des Verhältniswahlrechts; der früher ausgesprochene Grundsatz des StGH., daß die Gleichheit des Wahlrechts durch die Einführung der Verhältniswahl eine erweiterte Bedeutung erhalten habe, gelte auch in diesem Zusammenhang; die Verhältniswahl sei dem Grundsatz der Gleichheit unterstellt. Die Gleichheit sei heute nicht mehr so eng zu fassen, wie früher, wo sie mit der Mehrheitswahl gepaart war (nur Gleichheit der Stimmabgabe), sondern umfasse auch die Gleichheit der Voraussetzungen, wie vor allem die der Auswertung der Stimmen. „Die erweiterte Bedeutung, welche die Wahlrechtsgleichheit im Rahmen der Verhältniswahl gegenüber der Mehrheitswahl erlangt, besteht darin, daß der Wähler ... vor allem auch bei der Reststimmenberechnung gleich behandelt werden soll. Die Majoritätswahl kennt nicht das Problem der Gleichheit im Ermittlungsverfahren, wohl aber die Proportionalwahl. Deshalb muß die Gleichheit der Wahl in Art. 17 wörtlich genommen und darf nicht in die Gleichheit des Wählers bei der Stimmabgabe umgedeutet werden.“[1]). Daß der Verfassungsgesetzgeber beim gleichen Wahlrecht an eine Gleichheit im erweiterten Sinne gedacht habe, ergäbe sich aus der Bedeutung des Wahlrechts für den demokratischen Staat, ferner daraus, daß die Verhältniswahl gerade deshalb eingeführt sei, um die gleiche Behandlung aller Wähler sicher zu stellen, weil die Mehrheitswahl als Widerspruch zur Gleichheit empfunden wurde. In der RV. käme klar zum Ausdruck, daß die Gleichheit aller Staatsbürger der Grundzug der neuen Staatsordnung sei. Vornehmlich bei den Handlungen, in denen sich die Staatsgewalt des Volkes betätigt, insbesondere bei den Wahlen müsse deshalb die Gleichheit aller Deutschen soweit durchgeführt werden, als das Wahlsystem es zuließe[2]). Der Grundsatz der Verhältniswahl sei das geeignete Mittel zur vollkommenen Erfüllung der Forderung eines gleichen Wahlrechts[3]). So sei der Inhalt des Begriffs der gleichen Wahl „durchtränkt, aufgelockert und erfüllt“ vom Begriffe der Verhältniswahl[4]). Das wirke sich aus in der Verteilung der abgegebenen Stimmen auf die Listen: Jede Stimme müsse nicht nur für die Zählung, sondern auch für die Bewertung gleiche Bedeutung haben; es dürfe nicht unterschieden werden zwischen Zähl- und Erfolgswert; es genüge nicht, daß jeder Wähler eine und nur eine Stimme

---

[1]) Heller, S. 23; vgl. auch Rosenberg, S. 63.

[2]) StGH. am 17. 2. 30: JW. 1931, S. 1706.

[3]) Vgl. Cahn, S. 97 .

[4]) Rspr. StGH. III, S. 114.

abgebe, vielmehr sei eine volle Gleichheit des Wahlrechts bei der Verhältniswahl nur dann gegeben, wenn jede Stimme auch die gleiche Kraft, den gleichen Erfolgs- und Nutzwert habe. Gerade der Erfolgswert gebe der Stimme ihre Bedeutung, er müsse gleich sein, sodaß jeder Wähler den gleichen Einfluß auf das Wahlergebnis habe.

Nun erhebt sich wieder die Frage: Was ist gleich?, und es zeigen sich naturgemäß bei der Auslegung der Gleichheit hier die gleichen Gruppen wie schon früher.

Der StGH. kommt von seiner, oben im Ergebnis gebilligten formalen Auslegung aus zu einer Ungültigkeitserklärung [1]). Wenn eine Reststimmenverrechnung eingeführt sei, so müsse sie für alle Parteien gleich sein, Unterscheidungen seien ausgeschlossen; würden die Stimmen im ganzen Lande zusammengezählt, so müsse das für alle Parteien in gleichem Umfange geschehen. Die fraglichen Bestimmungen bedeuteten von vornherein Ausschluß oder Erschwerung einer erfolgreichen Wahlbeteiligung der zugehörigen Wähler; ihrem sachlichen Gehalt nach brächten auch solche Bestimmungen eine Abstufung des Erfolgswertes, sie verteilen das Gewicht der abgegebenen Stimmen verschieden; das sei eine verfassungsmäßig unzulässige Ungleichheit.

So hat z. B. bei der Reichstagswahl 1928 infolge der den preußischen Klauseln entsprechenden §§ 31, 32 RWG. die Volksrechtspartei für 480 000 Stimmen 2 Sitze, die Deutsche Bauernpartei für ebenso viel Stimmen 8 Sitze erhalten; der Landbund mit 199 000 Stimmen 3 Sitze, der völkisch-nationale Block mit 264 000 Stimmen keinen Sitz. Insgesamt haben infolge der Bestimmung des § 32 Satz 4 RWG. 11 Parteien auf Reichsliste statt 28 Sitzen nur 7 bekommen. Theoretisch kann in Preußen eine Partei mit 700 000 Stimmen ohne Mandat ausgehen, im Reich gar mit 1 450 000 Stimmen. In Bayern erhielten die DVP. auf 109 000 Stimmen 4 Sitze, die Demokraten mit 108 000 und die Wirtschaftspartei mit 105 000 keinen. Das sei eine völlige Umkehrung des Prinzips der Gleichheit; lasse man also eine Splitterparteienbekämpfung als sachlich begründete Unterscheidung zu, so führe das zu einer völligen Umkehrung des Wesens der Verhältniswahl. Wenn auch jeder Wähler eine Stimme abzugeben habe, so werde doch durch Nichtberücksichtigung aller oder eines Teils der Reststimmen einer Partei diesen Stimmen der Erfolgswert genommen und damit die Gleichheit der Stimmen im Erfolge aufgehoben.

Auch die vergleichsweise Heranziehung des alten Reichstagswahlrechts, das auch als gleich galt, zum Beweise dafür, daß es das geltende erst recht sei, sei verfehlt. Die frühere Ungleichheit sei nur eine

---

[1]) so gegen Württemberg am 22. 3. 1929 (Rspr. StGH. II, S. 136 = RGZ. 124 1 ff. = JW. 1929, 2380).

Folge des Mehrheitswahlrechts gewesen, nur im Rahmen der bei der Mehrheitswahl bestehenden Möglichkeiten war das Wahlrecht gleich; jede Stimme hatte die Kraft, die ihr nach dem Aufbau des Mehrheitswahlrechtes denkbarer Weise zukommen konnte. Darum sei das Verhältniswahlsystem nicht schon dann gleich, wenn es dasselbe Maß von Wahlrechtsgleichheit biete, wie ein Mehrheitswahlsystem, sondern erst dann, wenn es alle ihn ihm selbst enthaltenden Möglichkeiten, allen Wählern gleichen Einfluß zu gewähren, erschöpfe. Denn das Maß der Wahlrechtsgleichheit ließe sich nicht begrifflich, sondern nur im Rahmen des jeweiligen Wahlrechtsganzen bestimmen, man müsse ausgehen von dem Wahlsystem, das dem einzelnen Wahlgesetz zugrundeliege.

Soweit also nicht die Technik des jeweiligen Wahlverfahrens entgegensteht, müssen alle Wähler den gleichen Einfluß haben. Nur wenn sie einer aus dem Aufbau des Wahlrechts sich ergebenden Notwendigkeit entspringen, seien Ausnahmen zuzulassen (vgl. oben S. 20). So folge es allerdings aus dem Wesen des Wahlrechts, daß die Stimmen nicht berücksichtigt werden könnten, deren Wahlvorschlag die Verteilungszahl nicht erreicht. Aber nur die Erreichung dieser Verteilungszahl im ganzen Lande sei als Grenze für die Gleichheit zuzulassen. Andere Voraussetzungen dürften für die Mandatverteilung nicht gemacht werden, ohne gegen die Gleichheit der Verhältniswahl zu verstoßen. Der Satz Hasbachs [1]: „Bewirkt die Verhältniswahl die Gleichwertigkeit der Stimmen? Nein, stets werden die Reste es verhindern, auch bei den vollkommensten und gerechtesten Verfahren; die Abgeordneten lassen sich nicht in Bruchstücke teilen" zeige nur, daß eine mathematische Gleichheit nicht restlos möglich sei, beweise aber nichts für so weitgehende Ungleichheiten. Verlangt werde nur, daß unnötige Ungleichheiten vermieden würden; vermieden werden könne aber jede Nichtberücksichtigung von Stimmen, die über die Verteilungszahl hinausgingen, hier beginne die Willkür. Die rein technische Durchführung der Wahl sei Sache des Wahlgesetzgebers, er dürfe aber keine zur Durchführung des Proporzes technisch nicht unbedingt erforderlichen, also willkürlichen Bestimmungen treffen [2].

In seiner Entscheidung vom 17. 2. 30 über die Verfassungsmäßigkeit der §§ 31, 32 preuß. LWG. [3] hat der StGH. nun eine etwas abweichende Stellung eingenommen, sodaß er die Bestimmungen für gültig erklärt hat. Der Weg, der ihn dazu führte, war in wesentlichen Punkten durch das Wahlprüfungsgericht beim preuß. Landtag vorgezeichnet, das am 9. 6. 1929 etwa folgendermaßen entschieden hatte [4]: Art. 17 und

[1] Hasbach, S. 452.

[2] Rosenberg, S. 56.

[3] Bumke = RGZ. 128, 1 ff. = JW. 1931, 1705 ff. = R. u. Pr.VBl. 51, 482 ff.

[4] R. u. Pr.V.Bl. 51, 106 u. JW. 1930, 587 ff.

22 RV. enthalten nichts über die Form, in der die Wahlrechtsforderungen zu erfüllen sind. Das Nähere wird durch Gesetz bestimmt. Dadurch ist der Gesetzgeber ermächtigt, Ausführungsvorschriften zu erlassen, welche das Wahlverfahren im Einzelnen regeln. Dafür gibt die RV. z. T. bindende Vorschriften, die jedes Ermessen des Gesetzgebers ausschließen (Frauenwahlrecht), dagegen lassen Gleichheit, Allgemeinheit und Unmittelbarkeit der Wahl dem Gesetzgeber einen gewissen Spielraum, der verschiedene Arten des Wahlverfahrens ermöglicht, die diesen Erfordernissen genügen. Der Gesetzgeber hat in den Schranken der Verfassungsvorschriften freies Ermessen für die Gestaltung des Wahlrechts. Verfassungswidrig ist nur eine Ueberschreitung des verfassungsmäßig eingeräumten gesetzgeberischen Ermessens, Mißbrauch oder Willkür; nicht aber kann nachgeprüft werden, ob richtiger Gebrauch von dem Ermessen gemacht worden ist. Dieser Grundsatz gilt nach ständiger Rechtsprechung für die Beurteilung der Gesetzmäßigkeit von Verwaltungsakten, die im freien Ermessen eines Verwaltungsbeamten stehen. Er muß erst recht für den Gesetzgeber gelten, der in dieser Hinsicht dem Verwaltungsbeamten nicht nachstehen kann. Die Verwaltung kann kein höheres Maß von Unüberprüfbarkeit ihrer Akte haben als die Gesetzgebung. Ein Ermessensmißbrauch ist selbst nicht die Einführung des d'Hondtschen Verfahrens, das eine viel größere Ungleichmäßigkeit zur Folge hat; umsoweniger die im LWG. enthaltene Regelung, die vielmehr eine so ausreichende Berücksichtigung der kleinen Parteien ermögliche, wie kaum in einem anderen Wahlrecht. Sie ist keine Ermessensüberschreitung zu Ungunsten der kleinen Parteien.

Aehnlich versucht nun der StGH. einen Ausweg, um trotz der formalen Gleichheit zu einer Gültigkeitserklärung zu kommen. Zwar sei an der formalen Auslegung des Gleichheitsbegriffes festzuhalten, die §§ 31, 32 enthielten demnach eine Abweichung vom Grundsatz der Gleichheit, diese finde aber ihre ausreichende Stütze in Art. 22 II RV., wonach das RWG. das Nähere bestimme. Mit einer solchen Verweisung erteile der Verfassungsgesetzgeber die Vollmacht zu näherer Ausgestaltung der grundlegenden Vorschriften der RV. durch einfaches Gesetz. Bei der Ausgestaltung sei nicht nur jeder einzelne Wahlgrundsatz für sich zu berücksichtigen, vielmehr müßten sie miteinander und außerdem mit den Grundsätzen des Verhältniswahlverfahrens in Einklang gebracht werden, damit ein den Vorschriften der RV. und der von ihr erstrebten Ordnung des Staatslebens entsprechendes Wahlrecht geschaffen wird. Diese dem Gesetzgeber anvertraute Aufgabe erschöpfe sich nicht in der Regelung technischer Einzelheiten, sondern erfordere sachliche Entscheidungen von großer Tragweite. Der Wahlgesetzgeber könne diesen Auftrag nur erfüllen, wenn ihm ein gewisser Spielraum auch bei der Durchführung der großen Wahlgrundsätze gewährt werde, wenn er einen

einzelnen von ihnen nötigenfalls im Interesse der Durchführung der übrigen einengen darf. Eine starre Bindung der Gesetzgebung an jeden einzelnen der Grundsätze mit der Verpflichtung, ihn bis in seine letzten Folgerungen durchzuführen, könne nicht bezweckt sein; vielmehr müsse wie für die Allgemeinheit, so auch für die Gleichheit eine gewisse Freiheit in der Durchführung zugestanden werden. Der Begriff der Gleichheit sei kein logisch-mathematischer, sondern ein Rechtsbegriff. Gleichheit und Ungleichheit seien keine sich ausschließenden Gegensätze, vielmehr seien im praktischen Verfassungsleben Uebergänge und Abstufungen möglich, allerdings bei der Strenge des Gleichheitsbegriffes nur in engen Grenzen, nur bei Rechtfertigung durch ein wirklich dringendes Bedürfnis. Ob und inwieweit Abweichungen von der Wahlrechtsgleichheit im Interesse der Einheitlichkeit des ganzen Wahlsystems und zur Sicherung der Erreichung der mit ihm verfolgten staatspolitischen Ziele geboten sind, habe also der Gesetzgeber zu entscheiden. Nur wenn die Vorschriften offensichtlich der inneren Rechtfertigung entbehrten, liefen sie dem Willen des Verfassungsgesetzgebers zuwider. Der Gesichtspunkt der Arbeitsfähigkeit der Parlamente sei jedenfalls keine unsachliche Erwägung, auch seien die gesteckten engen Grenzen nicht überschritten, das d'Hondtsche Verfahren sei viel ungünstiger für die kleinen Parteien als RWG. und das preuß. LWG., die eine viel erschöpfendere Verwertung der Stimmen ermöglichten. Die Befugnis des Gesetzgebers nach Art. 22 II betrifft allerdings nur das Reichswahlrecht, während die Ausgestaltung des Landeswahlrechts im Rahmen des Art. 17 I,2 Sache der Landesgesetzgebung ist. Der StGH. läßt die Frage offen, ob dem Landesgesetzgeber der gleiche Spielraum zugestanden werden könne; denn jedenfalls sei das mit dem RWG. sich deckende preuß. LWG. verfassungsmäßig; in Art. 22 und 17 seien dieselben Wahlgrundsätze aufgestellt, die RV. strebe offensichtlich die Geltung des nämlichen Wahlrechts in Reich und Ländern an. Enthalte die Ausgestaltung der Grundsätze für das Reichswahlrecht durch das RWG. das von der RV. für das Reich gewollte Wahlrecht, so habe sie auch kein anderes für die Länder gewollt.

Am 21. 11. 1930 hat der StGH. in einer Entscheidung [1]) über ähnliche Bestimmungen des preuß. ProvWG., wo die Lage in dieser Hinsicht die gleiche ist, auch dem Landesgesetzgeber selbst den für zulässig erachteten Spielraum eingeräumt, sodaß also auch durch das RWG. nicht gedeckte Reststimmenbeschränkungen gültig sein können [2]).

Der StGH. ist damit nicht in direkten Gegensatz zu seinem früheren Standpunkt getreten, wie immer wieder behauptet wird [3]). Er hat an

[1]) JW. 31, 1707 ff. RGZ. 130, 11 ff.
[2]) JW. 1931, 1709.
[3]) so Jellinek, Hdb. d. Dtsch. Staatsr. 625 und Hettner, S. 1090.

der strengen rein formalen Auslegung der Gleichheit festgehalten [1]). Trotzdem danach auch das preuß. LWG. vom Gleichheitsgrundsatz abweicht, will er die verfassungsrechtliche Gültigkeit begründen, indem er die für Abweichungen bei der Durchführung der Wahl früher gezogenen Grenzen des unbedingt Notwendigen in Wirklichkeit, trotz des Wortlauts, erweitert; hieß es doch noch in dem Urteil vom 22. 3. 29: „Die Ausgestaltung muß sich im Rahmen der bindend aufgestellten Grundsätze halten... Bei den Beratungen wurde keine Andeutung gemacht, daß die großen Wahlrechtsgrundsätze unbeachtet gelassen werden dürften“ [2]). Insofern weicht der StGH. allerdings von seinem früheren Standpunkt ab. Diese Erweiterung erscheint recht gezwungen, und die Konstruktion ist m. E. nicht haltbar. Bei der Ausgestaltung des Wahlverfahrens darf von den Wahlgrundsätzen nicht weiter abgewichen werden, als das zum Ausgleich und zur technischen Durchführung unbedingt notwendig ist, genau wie es schon früher dargelegt wurde. Wird die Gleichheit formal gefaßt, dann können nicht auf diesem Wege, gewissermaßen durch eine Hintertür, politische Gesichtspunkte eingeführt werden; die Kautelen sind so nicht zu rechtfertigen.

Allerdings können, ganz abgesehen von allen diesen Fragen, keinesfalls Vorschriften der LWG. gegen die Verfassung verstoßen, die sich mit den §§ 31, 32 RWG. decken; denn selbst wenn diese gegen die Gleichheit verstoßen sollten, so sind sie doch verfassungsmäßig zustande gekommen [3]): Das RWG. wurde am 27 .4. 20 von der NV. einstimmig (mit 300 Stimmen, eine Stimme war ungültig) angenommen, die Erfordernisse des Art. 76 sind also gewahrt. Hat aber das RWG. den Art. 22 geändert, so bedeutet das zugleich eine Verfassungsänderung in Bezug auf Art 17; denn die RV. kann die Gleichheit für die Reichstagswahl nicht anders meinen als die für Landtagswahlen. Nun sind allerdings die §§ 31, 32 RWG. nicht ausdrücklich als Verfassungsänderung beschlossen worden. Die Frage einer stillschweigenden Verfassungsänderung wird aber — so verhängnisvoll die Konsequenzen manchmal sein mögen [4]) — von der herrschenden Lehre und Praxis bejaht [5]). „Für die Wirksamkeit einer Verfassungsänderung ist nicht erforderlich, daß sie vom Gesetzgeber ausdrücklich als solche bezeichnet oder gar in die Verfassung aufgenommen wird“ [6]). Außerdem war sich die NV. des verfassungsändernden Charakters auch nicht ganz unbe-

[1]) Kaisenberg, S. 19; Rosenberg, S. 54.
[2]) Rspr. StGH. II, 149.
[3]) Heller, S. 6 ff.; R. u. Pr. VBl. 51, S. 00 und Kaisenberg b/Bumke, S. 143.
[4]) Bühler, S. 102/103.
[5]) Anschütz, S. 349; Kaisenberg, R. u. Pr. Verw.Bl. 50, S. 599; Jellinek, JW. 1929, 2315. Rosenberg, S. 53.
[6]) RG. in JW. 1927, 2198.

wußt: schon im Verfassungsausschuß wurde auf Maßnahmen gegen die Gefahren einer übertriebenen mathematischen Proportionalität hingewiesen. Der Abgeordnete Katzenstein als Berichterstatter zu Art. 22 II erklärte dann[1]): „Die nähere Bestimmung, die dem RWG. zugedacht war, mußte daher in der Richtung erfolgen, daß einige Beschränkungen der Ausübung des Wahlrechts ausgesprochen wurden". Es war auch der verfassungsmäßige Charakter einiger anderer Bestimmungen zur Sprache gekommen. Die NV. nahm dann eine Generalabstimmung über das RWG. vor in der Absicht allen etwaigen Verfassungsänderungen zuzustimmen[2]). Die Länder dürfen also ein mit dem reichsrechtlichen Vorbild übereinstimmendes Wahlrecht jedenfalls auch bei sich einführen.

Zu einer Bejahung auch der materiellen Verfassungsmäßigkeit kommen natürlich diejenigen, die die Gleichheit nicht formal auffassen wollen.

Zunächst ist wieder der Art. 109 herangezogen worden; danach wäre also der Gleichheitssatz nicht als das Willkürverbot, der Gesetzgeber darf keine ungerechtfertigten Unterscheidungen machen. Die Bekämpfung der Splitterparteien verletzte so lange nicht die Gleichheit, als sie keine ungerechtfertigten Unterscheidungen macht. Heller faßt das in den Satz: „Unterscheidungen in der Gleichheit des Erfolgswertes der Wählerstimmen, die durch die Bekämpfung der Splitterparteien zureichend motiviert sind, widersprechen, wenn sie nicht einseitig gegen einzelne Parteien gerichtet sind, sondern sich gegen alle kleinen Parteien wenden, nicht dem Rechtssatz der Wahlrechtsgleichheit im Verhältniswahlverfahren"[3]). Die Gleichheit des Wahlrechts sei nicht, so meint Häntzschel[4]), eine formal rechnungsmäßige, sondern die staatsbürgerliche Gleichheit inbezug auf das Wahlrecht; sie stehe in Beziehung zur Person, zum einzelnen Staatsbürger, wie auch Art. 109. Wahlrechtsgleichheit und staatsbürgerliche Gleichheit bedeuteten gleiche Behandlung der einzelnen Staatsbürger ohne Unterschied im Ansehen der Person. Die Reststimmenklauseln enthielten keine unterschiedliche Behandlung einzelner Kategorien von Staatsbürgern wegen ihrer persönlichen Verhältnisse und Eigenschaften, sondern hiervon unabhängig eine ungleiche Bewertung der abgegebenen Stimmen zur Vermeidung von Splitterparteien unbekannter Art. So hält auch Kaisenberg Kautelen gegen Zwergparteien mit dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl an sich für vereinbar und zieht die Grenze zwischen vernünftigen, gesetzgeberischen Erwägungen und parteiischer Willkür[5]).

---

[1]) Am 22. 4. 20, 168. Sitzung, S. 5331 Sp. C.
[2]) Entsch. d. Wahl-Pr.Ger. vom 8. 1. 30; Hettner, S. 1090.
[3]) Heller, S. 26; ferner Leibholz, S. 3042 ff.
[4]) Häntzschel, S. 788.
[5]) Kaisenberg, S. 18.

Die andere Richtung sucht jener die Splitterparteien begünstigenden Konsequenz der Erweiterung der Wahlgleichheit dadurch zu entgehen, daß sie den Begriff der Gleichheit aufweicht, wie es oben S. 16 ff. schon gezeigt wurde. Dafür, daß eine mathematisch formale Gleichheit, eine Gleichheit im rechnerischen Sinne nicht gemeint sein könne, wird meist — entsprechend dem oben zitierten Satz von Hasbach — auch noch angeführt, daß die hinter der Verteilungszahl zurückbleibenden Stimmen immer unberücksichtigt bleiben müßten, weil ein Abgeordneter immer nur auf eine bestimmte Zahl von Stimmen entfallen kann. Auch bei Wegfall der Beschränkung der Reststimmenverrechnung ergäbe sich keine rechnerische Gleichheit; sie sei überhaupt unerreichbar. „Es gibt nicht und es kann nicht geben irgendein Verhältniswahlrecht der Welt, das ein mathematisch völlig gleiches Wahlrecht schafft“ (Badt). Es könne also auch von der Verfassung nicht gewollt sein. Es gibt kein System, in dem der Nutzwert restlos zur Geltung kommt: die These der Veränderung des Grundsatzes der Wahlgleichheit dahin, daß auch der Nutzwert der Stimmen gleich sein müsse, ließe sich überhaupt nicht restlos durchführen [1]). Es gäbe keine formale Grenze, wo „alle Möglichkeiten erschöpft“ wären: politische und Zweckmäßigkeitserwägungen seien nicht auszuschalten. Nur müßten natürlich alle Parteien unter gleiche Voraussetzungen gestellt werden; das täten aber die Reststimmenklauseln, ihre Beschränkungen träfen die Parteien gleichmäßig; jede Partei unterläge ihnen, wenn sie die erforderliche Zahl von Stimmen nicht aufbringe; jede Partei könne sich ihnen entziehen, wenn sie ihre Stimmen entsprechend vermehre. Eine größere Gleichheit als etwa nach dem preuß. LWG. lasse sich kaum erzielen, es sei allen anderen Systemen überlegen; auch die Stellung der kleinen Parteien sei eine wesentlich bessere. Wenn es zulässig sei, ein Verfahren auszuwählen, das zwar alle Bestimmungen gegen kleine Parteien völlig vermeidet, das aber in der Wirkung die kleinen Parteien viel schlechter stellt, (z. B. das d'Hondtsche System), so müsse man auch bei einem feineren Wahlrecht Beschränkungen machen können, wenn dabei im Endergebnis die kleinen Parteien immer noch besser gestellt wären [2]).

Man dürfe auch die Entstehungsgeschichte der Bestimmungen nicht außer Acht lassen. Auf diesem Wege käme man — so stellt das Wahl-Prüf.Gericht in seiner Entscheidung vom 25. 1. 30 fest [3]), — zu dem gleichen Ergebnis einer Ablehnung des formal-juristischen Gleichheitsbegriffes; sie ergäbe dasselbe wie ein richtig gefaßter Gleichheitsbegriff: die Zulässigkeit von Wertungen. Die Entstehungsgeschichte beweise, daß

---

[2]) Apelt, S. 125/26.

[3]) Badt b/Bumke, S. 69 95 u. 96.

[4]) DJZ. 1930, 974 u. JW. 1930, 1253 ff.

das RWG. als authentische Interpretation der Verfassung verstanden werden müsse [1]). Die gleichen Männer hätten sowohl die Verfassung wie das RWG. beschlossen. Sie hätten doch am besten wissen müssen, was sie unter einem gleichen Wahlrecht verstanden, und hätten das RWG. mit Einstimmigkeit beschlossen, ohne daß ihnen der Gedanke eines Widerspruchs zur Wahlrechtsgleichheit gekommen wäre.

Schließlich wird noch, hauptsächlich von Heller [2]), geltend gemacht: Man müsse die Bestimmungen der deutschen WG. im Rahmen der europäischen Rechtsanschauungen beurteilen, weil Deutschland keinerlei Erfahrungen mit einem gleichen Wahlrecht habe. Man müsse das Maß der Wahlrechtsgleichheit in den anderen europäischen Ländern zum Vergleich heranziehen. Ein Ueberblick über die europäischen Verhältniswahlrechte zeige bezüglich des Problems der Splitterpartei in den Methoden ihrer Bekämpfung eine überraschend einheitliche Rechtsanschauung. Alle Staaten, die eine Verrechnung der Reststimmen über den Wahlkreis hinaus besitzen, hätten mehr oder weniger wirksame ausdrückliche Beschränkungen der mathematischen Proportionalität zu Ungunsten der kleinen Parteien; in allen sei dabei der Grundsatz des gleichen Proportionalwahlrechts verfassungsmäßig festgelegt. Sie sehen die gesetzliche Bekämpfung der Splitterparteien als gerechtfertigt und nicht als Willkür an. Größtenteils sind Verhältniswahlsysteme gewählt, die die Splitterparteien schlechter stellen, und fast ausnahmslos weitergehende, stärkere Bestimmungen als die der deutschen Einzelstaaten gegen Zwergparteien erlassen.

Völlig abwegig ist m. E. der Gedanke, innerhalb des Wahlrechtsganzen ständen die Forderungen der Gleichheit und Unmittelbarkeit im Widerstreit miteinander, das eine Prinzip lasse sich immer nur auf Kosten des anderen durchführen insofern, als eine restlose Reststimmenverwertung der Landesliste eine zu große Bedeutung beilege. Es müsse ein Ausgleich zwischen den sich widerstrebenden Grundsätzen geschaffen werden; die Kautelen, die die Reststimmenverrechnung einschränkten, würden also durch den Grundsatz der Unmittelbarkeit geradezu gefordert [3]). Abgesehen davon, daß die Vereinbarkeit der Landesliste mit der Unmittelbarkeit allggemein anerkannt ist, kann selbst dann, wenn erst sämtliche Stimmen auf dem Landeswahlvorschlag zum Zuge kommen, schon deswegen kein Verstoß gegen die RV. angenommen werden, weil die Unmittelbarkeit dadurch gar nicht berührt wird. Es muß auf die Ausführungen oben S. 4 verwiesen werden; es soll nur noch einmal betont werden, daß die Willensentscheidung des Wählers nach der Stimmabgabe durch keine Zwischeninstanz mehr beeinflußt werden darf

[1]) Heller, S. 9 f.; vgl. auch Branias, S. 473 ff.
[2]) Heller, S. 30 ff.
[3]) Kaisenberg-Weißer RWG. S. 15/16 u. Heller, S. 43—45.

(darum ist z. B. die Einrichtung der bayerischen Landesabgeordneten verfassungsmäßig unzulässig)[1].

Auch aus einem notwendigen Ausgleich zwischen den Prinzipien der Verhältniswahl und der Gleichheit hat man die Zulässigkeit der Beschränkung herleiten wollen[2].

bb) Alle diese Ansichten sind m. E. verfehlt, weil sie von einer falschen Voraussetzung ausgehen: die Wahlrechtsgleichheit hat durch die Einführung der Verhältniswahl in dieser Richtung keine erweiterte Bedeutung erhalten, ihre Erstreckung auf das Ermittlungsverfahren ist abzulehnen.

Als in der RV. neben den alten demokratischen Wahlrechtsforderungen noch der Grundsatz der Verhältniswahl aufgestellt wurde, dachte man nicht an irgend welche Rückwirkungen auf die anderen Forderungen. Die allgemeinen Wahlrechtsgrundsätze und der Mandatverteilungsgrundsatz der Verhältniswahl sind nebeneinander gestellt ohne die Absicht einer inneren Verbindung. Die RV. stellt zwei getrennte Erfordernisse auf, sie hat das Verhältniswahlverfahren dem Grundsatz der Gleichheit nicht unterstellt, sondern die beiden Grundsätze gelten nebeneinander. Gleichheit wird also verlangt bei der Stimmabgabe und bei der Bewertung der einzelnen Stimmen, nicht aber im Nutzeffekt der Gesamtstimmen: also nur eine Gleichheit des Zählwertes, nicht auch des Erfolgswertes[3]. Gleichheit der Wahl ist Gleichheit des Wahlrechts der Staatsbürger, nicht Gleichheit der ohne Rücksicht auf die Person des Wählers erfolgenden Berechnung der Reststimmen[4]. Die Gleichheit bezieht sich nur auf das Verhältnis des Wählers zu seinen Mitwählern, nicht auf die Ermittlung der Gewählten; hier gelten lediglich die Mandatverteilungsgrundsätze. So wenig wie die Mehrheitswahl hat die Verhältniswahl von Haus aus etwas mit der Gleichheit zu tun[5]. Das Recht zu wählen und das Recht, seine Meinung im Parlament vertreten zu sehen, sind nicht identisch[6].

Der Grundsatz der Gleichheit betrifft ebenso wie die drei anderen Wahlrechtsgrundsätze nur die Stellung des einzelnen Wählers, er ist nicht auf die Parteien zu beziehen[7]. „Gleichheit der Wähler einerseits

---

1) Rspr. StGH. III, 111 ff.

2) Bilfinger, S. 99.

3) so Entsch.WPrG. vom 20. 10. 28 und 25. 1. 30, und des preuß. WPrG. vom 29. 6. 1929.

Hierbei sei darauf hingewiesen, daß der Ausdruck „Stimmkraft" in verschiedenem Sinne gebraucht wird: der StGH. meint damit den Erfolgswert, das WPrG. will diesen gerade damit ausschließen.

4) Häntzschel, R. u. Pr.VWBl. 50, S. 587 ff.

5) Wenzel, S. 610.

6) Cahn, S. 90—93 u. Mayer, S. 643.

7) so besonders Grau, S. 2382/83.

und Stellung der Wahlvorschläge zueinander andererseits sind gesondert zu betrachten, weil die Wähler mit den Wahlvorschlägen, denen sie ihre Stimme geben, nicht identifiziert werden können. . . . Das Wahlrecht umfaßt zwar die Berechtigung zur Aufstellung der Wahlvorschläge, läßt sich aber nicht auf die Behandlung bei der Verteilung der Abgeordnetensitze übertragen. . . . In der unbedingten Gleichstellung der Wähler untereinander erschöpft sich der Inhalt der Spezialnorm der gleichen Wahl, eine ebensolche formale Gleichstellung der Parteien ist in ihr nicht zu finden".

Vielfach wird zur Unterstützung auch die Entstehungsgeschichte herangezogen. Im Aufruf des Rats der Volksbeauftragten vom 12. November 1918 war für die Wahl zur konstituierenden Versammlung ein gleiches, geheimes, direktes und allgemeines Wahlrecht verkündet. Das Das RWG. für die NV. vom 30 .November 1918 schrieb nur eine allgemeine, unmittelbare und geheime Wahl vor und fügte hinzu: jeder Wähler hat eine Stimme. Das sei — so folgert man — also offenbar als ausreichende Gleichheitsregelung angesehen worden ;auch in der, kurze Zeit später von derselben NV. beschlossenen, RV. könne kein anderer Sinn damit verbunden sein, als eben der einer auf den Zählwert beschränkten Gleichheit, vor allem als Gegensatz zum Klassen- und Pluralwahlrecht. Tatsächlich ist unter der Wahlrechtsgleichheit lange Zeit nichts anderes verstanden worden [1]), als der Ausschluß des Mehrstimmen- und Klassenwahlrechts [2]), die beide aus der Vergangenheit als wichtige Erscheinungsformen eines ungleichen Wahlrechts allgemein bekannt waren. Die Verfassung hat aber nicht nur diese, sondern jede Art von Wahlungsgleichheit abgelehnt (vgl. auch oben S. 21), deren mögliche Formen bei Erlaß der RV. noch nicht zu übersehen waren. Das ist den Vertretern einer Erweiterung der Wahlgleichheit durchaus einzuräumen; aber damit ist noch nicht positiv gesagt, daß die Gleichheit sich auf das Ermittlungsverfahren erstreckt. Sie hat in dieser Richtung ihre alte geschichtliche Bedeutung gewahrt und ist durch die Aneinanderreihung der Wahlgrundsätze, insbesondere durch die Verbindung mit dem Verhältniswahlsystem nicht erweitert oder vertieft worden [3]). Wenn dadurch mehr Stimmen Erfolgswert haben, also die gleiche Wirksamkeit des ausgeübten Wahlrechts in größerem Umfange zur Geltung kommt, so ist das lediglich die Folge der Verhältniswahl und hat mit der Wahlrechtsgleichheit nichts zu tun.

Nun ist die Behauptung aufgestellt worden: Gilt die Wahlrechtsgleichheit nicht im Ermittlungsverfahren, dann muß der allgemeine

[1]) Auch heute noch definiert die herrschende Lehre meist in diesem Sinne: vgl. oben S. 0)

[2]) Cahn. S. 18 u. 90—93.

[3]) Entsch. d. Bay. Staatsgerichtshofs vom 12. 2. 30: Rspr. StGH. LII, 111 ff.; vgl. auch DJZ. 1930, S. 609 ff.

Gleichheitssatz, der Art. 109 eingreifen. So scheidet Grau [1]) die rein formal zu fassende Ausübung des Wahlrechts und das nur Art. 109 unterstehende Recht des Wählers auf Berücksichtigung der Stimmen bei der Sitzverteilung. Dadurch, daß die formale Gleichheit keinen Raum für Bewertungen und Differenzierungen lasse, auch nicht bei vernünftigen gesetzgeberischen Erwägungen, unterscheide sich der Spezialrechtssatz der Wahlgleichheit vom allgemeinen Gleichheitsgrundsatz des Artikels 109. Der Umfang des Spezialrechtssatzes aber sei in der oben angegebenen Weise beschränkt; die rein formale Gleichheit der Wahl beträfe nur die Sphäre des Wählers, die Parteien könnten aus Art. 109 Rechte auf Gleichheit untereinander herleiten. Zwar gehöre die Verteilung der Abgeordnetensitze nicht zu dem vom einzelnen Wähler auszuübenden Geschäft des Wählens, die hierbei erfolgende Behandlung sei keine die der Wähler als solcher erfährt. Daraus könne man aber nicht folgern, daß das Gesetz bei der Sitzverteilung willkürlich vorgehen dürfe; nur der Spezialrechtssatz der Gleichheit der Wahl mit seiner Forderung einer rein formalen Gleichheit finde hier keine Anwendung, eine Willkür aber sei schon durch Art. 109 verboten. Die Verteilung der Sitze brauche daher nicht schlechthin nach dem Maßstab der Zahl der insgesamt abgegebenen Stimmen zu erfolgen, es könnten vielmehr die verschiedensten Varianten der Verhältniswahl Platz greifen und im Resultat eine verschiedenartige Behandlung der Parteien herbeiführen, wenn nur der Gesetzgeber nicht von parteiischer Willkür geleitet sei, sondern von vernünftigen Erwägungen, wie sie der Gleichheitssatz des Art. 109 erfordere. Der allgemeine staatspolitische Gesichtspunkt, daß Splitterparteien für die parlamentarische Willensbildung im Interesse des Staatsganzen abträglich sind, sei eine offenbar zulängliche gesetzgeberische Erwägung; Grau hält also, ausgehend davon, daß für die Mandatverteilung nur Art. 109 gelte, der unsachliche Unterscheidungen und Willkür verbietet, die Beschränkung der Reststimmenverwertung für zulässig, weil sie mit Art. 109 vereinbar ist.

So wenig die Wahlrechtsgleichheit ein Ausfluß des Art. 109 ist (vgl. oben S. 16/17), so wenig kann man aber auch den Art. 109 direkt im Ermittlungsverfahren anwenden. Denn „er bezieht sich seinem Wortlaut nach nur auf die Verhältnisse der Staatsbürger und nicht darüber hinaus auf die innere Gestaltung der Staatsorganisation. Daß inbezug auf diese dem Gesetzgeber Bindungen und Schranken auferlegt, dem einzelnen Rechte gegen ihm verliehen sind, könnte nur bei klarer Absicht der Verfassung anzunehmen sein. Dafür gibt aber Art. 109 . . . nicht das geringste her“ [2]).

---

[1]) vgl. Grau, S. 2383.

[2]) Wenzel, S. 611. 612; Entsch. d. WPrG. 25. 1. 30. DJZ. 1930, S. 974.

Untersteht mithin das Ermittlungsverfahren weder dem Grundsatz der Wahlgleichheit noch dem Art. 109, so sind allein maßgebend die „Grundsätze der Verhältniswahl". Ein bestimmtes System der Verhältniswahl hat die RV. nicht vorgeschrieben, seine Auswahl steht dem Wahlgesetzgeber frei; er kann es auch so ausgestalten, daß einer Parteizersplitterung vorgebeugt wird, wenn nur das Verfahren ein richtiges Verhältniswahlverfahren ist.

Die ursprünglichen Verfechter des Verhältniswahlrechts waren von einer mathematisch genauen Proportionalität ausgegangen [1]). Noch Georg Meyer hielt die Proportionalwahl für ein System mehr für Mathematiker als für Politiker. Es läßt sich bei keinem System der Verhältniswahl erreichen, daß nicht ein Teil der abgegebenen Stimmen unberücksichtigt bleibt. Die Frage ist nur, ob Einschränkungen der mathematischen Proportionalität, die zu vermeiden gewesen wären, mit dem Wesen der Verhältniswahl vereinbar sind. Dazu muß die heute „im Rechtsbewußtsein der konkreten historischen Rechtsgemeinschaft, in welcher das Verhältniswahlrecht wirklich geworden ist" [2]), herrschende Auffassung von der Verhältniswahl herangezogen werden; es zeigt sich, daß der mathematische zu Gunsten eines politischen Proporzgedankens in allen Ländern verdrängt ist. Schon Cahn [3]) erklärt die Durchführung des Gedankens der Wiederspiegelung aller politischen Strömungen für unmöglich; alle großen bedeutsamen Strömungen im Volksleben, alle Gruppen von erheblicher Bedeutung solle zum Ausdruck verholfen werden. „Man hüte sich vor der pendantischen Meinung, nur ein mathematisch völlig einwandfreie Verhältnismäßigkeit entspreche den Grundsätzen der Verhältniswahl" [4]). Aehnlich sagt das WPrG. (25. 1. 30), eine der für die einzelnen Parteien abgegebenen Stimmenzahl im wesentlichen entsprechende Verteilung der Abgeordnetensitze sei erforderlich. Heller [5]) stellt den „Rechtsgrundsatz der Verhältniswahl" auf: es sollen alle großen und für den Staat bedeutsamen politischen Parteien entsprechend ihrer Wählerzahl ins Parlament kommen. Insbesondere die Gefahr der Parteizersplitterung wird in der Theorie als ausreichendes Motiv erachtet, um den ursprünglich mathematisch abstrakt gedachten Proporzgedanken zu modifizieren und politische gegen Splitterparteien gerichtete Bestrebungen für zulässig zu halten [6]). Die Einführung der Verhältniswahl anstelle der Mehrheitswahl bezweckte, auch den Minderheiten eine entsprechende Vertretung zu sichern (vgl. oben

---

[1]) Cahn S. 19 ff., siehe auch oben S. 5 u. 6.
[2]) Heller, S. 21.
[3]) Cahn, S. 3 78, 79, 81 u. 114.
[4]) Jellinek, ArchöR. N.F. 15, S. 99.
[5]) Heller, S. 22. ebenso Pohl S. 397/98.
[6]) Leibholz, S. 3043.

S. 5). Eine solche entsprechende Vertretung ist nicht nur dann gegeben, wenn die Zahl der Abgeordnetensitze genau im gleichen Verhältnis auf die einzelnen Parteien verteilt ist, indem für sie Stimmen im Ganzen abgegeben worden sind. Vielmehr ist es mit dem Grundsatz der Verhältniswahl vereinbar, „die Bedeutung einer Partei nicht nur nach ihrer zahlenmäßigen Stärke, sondern nach anderen wichtigen Gesichtspunkten zu bewerten und dem Rechnung tragende Bestimmungen in das WG. aufzunehmen. Dazu darf im parlamentarisch regierten Staat auch gerechnet werden die Erleichterung einer schnellen Bildung einer arbeitsfähigen Regierung, die erfahrungsgemäß durch eine größere Zahl kleinerer Parteien erschwert wird. Die Geltendmachung dieses Gesichtspunktes für die Gestaltung des Wahlrechts ist nicht unzulässig" (Entsch. WPrG. 20. 10. 28). Mit dem Wesen der Verhältniswahl ist keineswegs eine bis zur äußersten Grenze durchgeführte Gleichmäßigkeit bei der Berücksichtigung aller abgegebenen Wahlstimmen notwendig verbunden; auch ein Wahlverfahren, das die Beteiligung der Partei an der Sitzverteilung von der Erreichung bestimmter Wahlstimmensummen abhängig macht, ist immer noch als Verhältniswahlrecht anzuerkennen. „Die RV. schreibt keineswegs eine restlose Auswertung aller Stimmen vor . . . und steht Sicherungsmaßregeln gegen das Ueberhandnehmen kleiner und kleinster Parteien keineswegs entgegen" [1]). Die Wirkungen der einzelnen Verhältniswahlsysteme in bezug auf die erreichte Verhältnismäßigkeit sind ja auch durchaus verschieden (vgl. oben S. 24 ff.); wenn man auch dem StGH. zu Unrecht vorwirft, bei konsequenter Durchführung seiner Ansicht würde ein bisher verfassungsmäßiges System durch die Erfindung einer besseren Technik verfassungswidrig, es dürfe nur das Beste, feinste System gewählt werden, insbesondere müsse er das d'Hondtsche System für verfassungswidrig halten (der Staatsgerichtshof verlangt ja nur, daß das jeweils gewählte System alle in ihm enthaltenen Möglichkeiten erschöpft), so kann man doch auch aus der gegenüber dem automatischen System viel ungenaueren Verhältnismäßigkeit, die das Haresche oder das d'Hondtsche System erzielen, schließen, daß kleine Abweichungen von einer völlig proportionalen Vertretung zulässig sind.

Man kann auch wieder das RWG. als authentische Interpretation der RV. heranziehen [2]), ist es doch von denselben Abgeordneten beschlossen worden wie die Verfassung. Bei der Beratung der RV. brachte der Abgeordnete Naumann die Gefahren des Verhältniswahlrechts für den Parlamentarismus zur Sprache. „Folge des Verhältniswahlsystems ist die Unmöglichkeit des parlamentarischen Regierungssystems. Parla-

---

[1]) Kaisenberg, S. 18; ders. in R. u. Pr. VBl. 50, S. 598.

[2]) Rspr. StGH. III, S. 111 ff.: Wenzel, S. 609/10; vgl. auch oben S. 35 ff.

mentarisches System und Proporz schließen sich gegenseitig aus“ [1]). Preuß entgegnete, die Rückkehr zur Mehrheitswahl sei eine politische Unmöglichkeit. Sache der weiteren Ausführung werde es sein, das verhältnismäßig beste System der Verhältniswahl herauszufinden. Aus der Entstehungsgeschichte von RV. und RWG. kann gefolgert werden, daß der Reichsgesetzgeber Kautelen gegen die Splitterparteien mit der Verfassung nicht für unvereinbar hielt [2]).

Schließlich erlangen die für die Auslegung der Gleichheit gezogenen Vergleiche mit den anderen europäischen Ländern auch hier Bedeutung (vgl. oben S. 38). In allen Staaten, die das Verhältniswahlrecht eingeführt haben, gibt es Maßregeln zur Verhütung des Eindringens der Splitterparteien in die gesetzgebenden Körperschaften.

So ist es „mit dem Grundsatz der Verhältniswahl ganz allgemein durchaus verträglich, daß Wahlvorschläge, die in den Einzelwahlkreisen keinen Erfolg haben, überhaupt unter den Tisch fallen“ (Grau). Immer aber ist zu beachten, daß die Berücksichtigung aller etwas bedeutenderen Minderheiten zum Wesen der Verhältniswahl gehört.

Erwähnt sei, daß man die Reststimmenverrechnung für kleine Parteien auch dadurch erschweren kann, daß man da, wo sie mittels Landeslisten geschieht, für deren Zulassung eine hohe Unterschriftenzahl fordert. So verlangte z. B. § 17 des preuß. LWG. 1500 Unterschriften für neue Parteien. Die Einreichung der Landeswahlvorschläge gehört aber nicht in das Ermittlungsverfahren, sie ist genau so Bestandteil des Wahlrechts, wenn auch nur für die Eventualstimmgebung, wie die Einreichung der Kreiswahlvorschläge. Solche Erschwerungen sind daher ebensowenig wie dort zulässig.

Zulässig ist es dagegen, nicht nur die Reststimmenverwertung, sondern jede Berücksichtigung einer Partei überhaupt von der Erreichung einer Mindeststimmenzahl im ganzen Lande abhängig zu machen; also ein bestimmtes Quorum oder eine Mindestzahl von Abgeordnetensitzen festzusetzen, ohne welche die Partei bei der Verteilung der Mandate überhaupt nicht berücksichtigt wird [3]). Es wurde schon erwähnt, daß dadurch auch die lokalen Splitterparteien getroffen werden; das Quorum muß aber mit Rücksicht auf die Verhältniswahl sehr niedrig gehalten werden, sodaß eine einigermaßen wirksame Ausgestaltung kaum möglich ist. Die Wahl würde sonst leicht den Charakter einer Mehrheitswahl annehmen. Einen solchen Rückfall in die Mehrheitswahl bildete es, wenn man die nichtverteilten Sitze einfach den stärksten Parteien zuweist (das

[1]) Prot. VA. S. 242.
[2]) Kaisenberg, S. 18; ders. R. u. Pr. VWBl. 50, S. 599.
[3]) Heller, S. 21; Bornemann, S. 45 u. 49; Tecklenburg, Zeitschr. f. Pol. 20, S. 319; Wenzel; dagegen Kuenzer, S. 126.

ist der Sinn der Einrichtung der bayerischen Landesabgeordneten)[1]. Erst recht unzulässig ist aus diesem Gesichtspunkt jede Art von Prämiensystem, wie es Frankreich und vor allem das italienische Wahlgesetz von 1923 kennt.

Das Reich, Preußen, Thüringen, Baden und Mecklenburg-Schwerin haben noch die Besonderheit, daß schließlich noch ein Rest in Höhe von $^1/_2$ oder $^3/_4$ der Verteilungszahl einen Sitz ergibt. Es ist zwar bestritten, aber abzulehnen, daß diese Bestimmungen auch zum Zuge kommen, ohne daß vorher wenigstens ein anderes Mandat erlangt wurde; es müssen doch „Reste" sein. Wenn also auch Parteien nicht mit Hilfe dieser Bestimmungen überhaupt erst in das Parlament gelangen können, so werden sie doch ähnlich begünstigt, wie bei dem Hareschen System (unten S. 24). Eine Abschaffung dieser letzten Ueberfeinerung wäre daher auch zu empfehlen.

3. Wie aber, wenn von einer Reststimmenverwertung überhaupt abgesehen wird, wenn eine Vielzahl endgültiger Wahlkreise festgesetzt ist, über die hinaus eine Verrechnung der Reststimmen überhaupt nicht stattfindet: Das muß natürlich die Splitterparteien außerordentlich stark benachteiligen. In welch radikaler Weise die Splitterparteien durch dieses Verfahren ausgemerzt werden, zeigt eine Tabelle von Grebe[2]. So würde die Beseitigung der verschiedenen Arten von Reststimmenverwertung, vor allem die Abschaffung der Reichslandeslisten eine weitere Möglichkeit bieten, den Splitterparteien entgegen zu wirken. Die völlige Beseitigung der Reststimmenverrechnung wirkt allerdings nicht schärfer als die Einführung einer den §§ 31, 32 RWG. entsprechenden Beschränkungsklausel (wenigstens wenn die Mandatverteilung nicht nur im Wahlverband, sondern im Wahlkreis allein zur Voraussetzung gemacht wird), da schon dadurch die Erlangung eines Mandats auf Grund bloßer Reststimmen ausgeschlossen wird. Sie ist also nicht „die bei weitem radikalste Beschränkung der Splitterparteien, die es überhaupt gibt"[3].

Ist diese Maßnahme zulässig, oder ist die Verrechnung der Reststimmen notwendig mit dem Grundsatz der Verhältniswahl verbunden? Es sei schon zweifelhaft, so wird eingewandt[4], ob überhaupt eine Regelung der Verhältniswahl, bei der nicht das ganze Reich oder Land ein einheitlicher Wahlkreis sei, mit dem Grundsatz der Verhältniswahl vereinbar sei; jedenfalls könne das nur dann bejaht werden, wenn dafür Sorge getragen wäre, daß durch die Wirkung der in den einzelnen

---

[1]) Rspr. StGH. III, S. 111 ff. S. auch oben S. 5 u. 6

[2]) abgedruckt b/Heller, S. 28; Mierendorf in „Neues Wahlrecht" S. 28.

[3]) Heller, S. 27.

[4]) Rspr. StGH. III S. 133.

Wahlkreisen verbleibenden Reststimmen jener Grundsatz nicht verletzt würde. Verschiedentlich wird wenigstens für das automatische System verlangt, daß neben der primären eine sekundäre Stimmverteilung die unberücksichtigten Reste noch in irgend einer Form zur Geltung bringen müsse [1]). Auch der StGH. meint, eine Reststimmenverrechnung sei die notwendige Folge des Verhältniswahlsystems mit fester Wahlzahl.

Eine Reststimmenverrechnung würde zwar die Zahl der Stimmen mit Erfolgswert erhöhen. Es besteht aber, wie wir oben sahen, kein Zwang für den Gesetzgeber, das Verhältniswahlsystem so weit als eben möglich durchzuführen, oder nur das Verhältniswahlsystem anzuwenden, das einer restlosen Auswertung der Stimmen am nächsten kommt. Fraglich kann allerdings sein, ob die Bildung von Wahlkreisen verschiedener Größe unter Zuweisung einer bestimmten Abgeordnetenzahl mit der Verhältniswahl vereinbar ist, wenn nicht zum Ausgleich der sich ergebenden verschieden hohen Verteilungszahlen für eine Verwertung der Reststimmen gesorgt wird. Unter diesem Gesichtspunkt hat der StGH. (im Gegensatz zu Kiefer) [2]) auch nach seinem Meinungswechsel das frühere Urteil gegen das Württembergische LWG. aufrecht erhalten zu können geglaubt. Aber auch die NV. wurde nach dem Grundsatz der Verhältniswahl mit verschieden großen Wahlkreisen und darum ganz verschiedenen Verteilungszahlen gewählt, und doch erfolgte sie ohne jede Reststimmenverrechnung, die verhältnismäßige Verteilung fand nur innerhalb der Wahlkreise statt: ein Verhältniswahlsystem mit Wahlkreiseinteilung gilt im Bewußtsein der Rechtsgemeinschaft auch ohne Reststimmenverwertung durchaus noch als Verhältniswahlrecht. Das zeigt auch ein Blick über die Grenzen: noch heute ist Deutschland das einzige Land, das dem mathematischen Idealfall der Verhältniswahl durch die Reststimmenverrechnung möglichst nahekommen will. In Ländern dagegen, die eine längere Erfahrung mit dem Verhältniswahlrecht haben, wie in der Schweiz, gilt auch heute noch die Verhältnismäßigkeit nur in kleineren Gebietskreisen und nicht für das ganze Land. Außer der Schweiz kennen Finnland, Schweden, Norwegen und Irland eine Mehrzahl von endgültigen Wahlkreisen, auch damit ist den Grundsätzen des Verhältniswahlrechts Genüge getan.

Also: eine Reststimmenverrechnung ist überhaupt nicht nötig, es wäre mit Art. 17/22 vereinbar, wenn die Verrechnung über den Wahlkreis hinaus abgeschafft wird [3]).

4. Als Ersatz für die fehlende Einheitlichkeit des Wahlgebietes

---

[1]) Kaisenberg-Welser, RWG. S. 2.

[2]) Kiefer, Württberg. Zeitschr. f. Rechtspfl. u. Verw. Heft 8 (1928).

[3]) Heller, S. 27, 29, 40 u. 45; Braunias, S. 478.

ist vielfach auch die Zulässigkeit von Listenverbindungen vorgesehen [1]). Als einparteiige Listenverbindung ist sie fast überall zulässig, meist als Voraussetzung einer Reststimmenverrechnung. Sie macht gewissermaßen für die Partei das ganze Land zu einem Wahlkreis und ist für uns hier ohne Interesse. Anders die mehrparteiigen Listenverbindungen, wie sie in Anhalt (LWG. § 14), Braunschweig (LWG. § 19), Lübeck (LWG. § 7) und Schaumburg-Lippe (VWG. § 11 Z. 7) vorgesehen sind, in Braunschweig und Schaumburg-Lippe sogar, trotzdem das Land nur einen Wahlkreis bildet. Diese Verbindung der Wahlvorschläge verschiedener Parteien bedeutet, daß sie bei der Verteilung der Abgeordnetensitze als ein Wahlvorschlag behandelt werden, aber völlig selbständig sind, bei der Wahl wie nachher bei der Unterverteilung. So wird zwar, wie Siller sagt, „die im Prinzip der Verhältniswahl liegende Begünstigung der freien Gruppenbildung von den Nachteilen einer übergroßen Stimmenzersplitterung befreit“ [2]), aber nur die Stimmenzersplitterung wird vermieden, die nachfolgende Unterverteilung der Mandate bringt dann die Parteienzersplitterung. Parteien, die allein die nötige Mindeststimmenzahl nie erreicht hätten, kommen also auf diesem Wege ins Parlament. Auch unter dem d'Hondtschen System können die kleinen Parteien dadurch, daß sie verbunden auftreten, viel besser abschneiden. Die Zulassung der verbundenen Listen bedeutet somit eine wesentliche Unterstützung der kleinen Wählergruppen, die mehrparteiige Listenverbindung begünstigt die kleinen Parteien ganz übermäßig, sie können dadurch sogar besser gestellt werden, als dem mathematischen Ideal der Verhältniswahl, dem einzigen Wahlkreis oder der restlosen Reststimmenverrechnung entspricht. Für die Einrichtung der Listenverbindung besteht so wenig eine Verpflichtung wie für die einer Reststimmenverrechnung; die Listenverbindung ist keine wesentliche Eigenschaft des Verhältniswahlsystems; besonders aber geht die in den mehrparteiigen Listenverbindung liegende erhebliche Begünstigung der Splitterparteien durch einzelne LWG. weit über das erforderliche Maß hinaus. Die Abschaffung der Listenverbindung, zum mindesten der mehrparteiige, ist also ein weiteres zulässiges und wirksames Mittel.

5. Bei unbeschränkter Reststimmenverrechnung ist die Größe der Wahlkreise ohne Einfluß auf das Wahlergebnis; anders, wenn Beschränkungen eingeführt sind oder überhaupt keine Reststimmenverwertung stattfindet. Dann gewinnt die Frage der Wahlkreiseinteilung eine große praktische Bedeutung [3]). „Je kleiner der Verband, in dem die letzte Verrechnung der Reststimmen stattfindet, umso größer die Zahl

1) Hatschek, S. 381 ff., ders. Außerpreuß. Landes-StR. S. 181 f.
2) Siller, S. 131.
3) vgl. auch Jellinek, H.d.St.R. S. 627.

der unverwerteten Stimmen“ [1]). Je kleiner die Wahlkreise sind, umso weniger vermögen die Splitterparteien in ihnen sich durchzusetzen. Die technische Ausgestaltung des Wahlverfahrens ist, wie wir sahen, dem Wahlgesetzgeber überlassen. Durch starke Vermehrung der Zahl der Wahlkreise, d. h. also durch Verkleinerung des Umfanges der einzelnen Wahlkreise, in Verbindung mit der Verlegung der Mandatserlangung in den Wahlkreis werden die Splitterparteien in starkem Maße ausgeschaltet, durch die Verkleinerung der Wahlkreise wird die Wirksamkeit der Beschränkung der Reststimmenverrechnung sehr erhöht. „Der entscheidende Regulator für das Maß, in dem man die Parteizersplitterung verhindern will, ist die Größe des Wahlkreises“ [2]).

Aber jede Verkleinerung des Wahlkreises muß eine Trübung des Proporzes bewirken [3]). Die Abgeordnetenzahl muß zur Stimmenzahl der Partei entweder innerhalb des Reiches oder Landes oder wenigstens innerhalb großer Wahlbezirke im gleichen Verhältnis stehen [4]). „Die Verhältniswahl setzt genügend große Wahlkreise . . . voraus“ [5]). „Die Möglichkeit, die Reststimmen nicht zu verrechnen, ist nicht verfassungswidrig, wenn . . . die Wahlkreise groß genug sind, um auch Parteien von großem Ausmaße, aber nicht stark zusammengeballter Anhängerschar die Möglichkeit zur Mandatserlangung zu gewähren“ [6]). Wie weit darf man sich von dem mathematischen Idealfall der Verhältniswahl entfernen? Auch der StGH. schneidet die Frage an, wenn er sagt [7]): „Die mit der Vermehrung der Wahlkreise verbundene Vermehrung der Reststimmen schädigt infolge der Reststimmenverrechnung die kleinen Parteien nicht, enthält auch insofern keine Bevorzugung der großen Parteien, keine möglicherweise unzulässige Wahlkreisgeometrie“.

Der Verkleinerung der Wahlkreise sind jedenfalls Schranken gesetzt durch die „Grundsätze der Verhältniswahl“. Wir sahen, daß ihnen streng genommen nur ein großes einheitliches Wahlgebiet entspricht, daß aber technische Gründe eine Unterteilung in Wahlkreise erforderlich machen. Wo ist die Grenze zu ziehen? Im Gegensatz zu Hippel [8]), der das Wesen der Verhältniswahl nicht im großen Wahlkreis mit einer Mehrzahl von Abgeordneten sieht und deshalb auch den Einzelwahlkreis als Hemmnis gegenüber der Bildung kleiner Splitterparteien für zulässig hält, wird man sagen müssen, daß die Verhältnismäßigkeit nur zum Ausdruck kommen kann, wenn in jedem Wahlkreis nicht nur

---

1) Mediucs, S. 542.
2) Kaisenberg, S. 7.
3) Bornemann, S. 43.
4) Poetzsch-Heffter zu Art. 22.
5) Cahn, S. 114.
6) Rosenberg, S. 59.
7) Rspr.StGH. I, S. 321.
8) Hippel, S. 1511.

ein oder zwei, sondern in der Regel drei bis vier Abgeordnete zu wählen sind, so daß verschiedene politische Richtungen nebeneinander zu Wort kommen und die Wahl nicht zur Mehrheitswahl wird. Auch die RWG-Reformvorlage [1]), in dem Bestreben, für starke und regierungsfähige Parteien und damit klare Mehrheitsverhältnisse zu sorgen und zugleich die Wahl persönlicher auszugestalten, will die Wahlkreise stark verkleinern, aus 35 sollen 162 werden. Aber: das reine Einzelwahlsystem, das dem Ideal der Persönlichkeitswahl am nächsten kommt, können wir wegen der verfassungsrechtlichen Festlegung der Verhältniswahl nicht einführen [2]). Die Durchführung des Grundsatzes der Proportionalwahl erfordert Wahlkreise, in denen eine Mehrzahl von Abgeordneten zu wählen ist [3]).

Abzulehnen ist m. E. der Versuch der Rechtfertigung kleiner Wahlkreise aus dem Gesichtspunkt der Unmittelbarkeit, wie es in den meisten Reformvorschlägen geschieht. Es kann hier auf die Ausführungen oben S. 4 verwiesen werden. Die nahe örtliche persönliche Beziehung zwischen Wählern und Abgeordneten hat mit der Unmittelbarkeit der Wahl nichts zu tun [4]).

6. Ein letztes Mittel ist die Verkleinerung der Abgeordnetenzahl in Ländern mit beweglichen Wahlquotienten bezw. die Erhöhung des Wahlquotienten in Ländern mit automatischem System. Dann erhöht sich die für einen Sitz erforderliche Stimmenzahl und manch kleinster Splitter mit gerade einem Sitz wird ausgeschaltet; das wirkt ähnlich wie die Festsetzung eines Quorums der Gesamtstimmenzahl, vor allem auch gegen lokalkonzentrierte Splitterparteien (auch die RWG-Reform will die Verteilungszahl von 60 auf 70 000 erhöhen). Darin liegt nur eine Vergröberung des Maßstabes der Verhältnismäßigkeit, diese selbst bleibt aber gewahrt. Die Bedeutung dieser Maßnahme verstärkt sich, wenn sie in Verbindung gebracht wird mit der Beschränkung der Reststimmenverrechnung und der Verkleinerung der Wahlkreise. „Wird die Verteilungszahl in ein entsprechendes Verhältnis zu der Größe des Wahlkreises gesetzt, so wirkt sie abschreckend auf Absplitterungen und parteipolitische Neugründungen“ [5]). Wenn Rosenberg [6]) „die Heraufsetzung der festen Wahlzahl in kleinen Wahlkreisen auf eine solche Höhe, daß nur den großen Parteien die Erlangung von Mandaten verbürgt sein würde, für unzulässig“ hält, so kann dem in dieser Allgemeinheit nicht zugestimmt werden. Die Grenze ist auch hier, daß in jedem Wahl-

---

[1]) vgl. Kaisenberg, DJZ. 1930, S. 1153 ff.
[2]) Bühler, DJZ. S. 596.
[3]) Giese, S. 30.
[4]) Nawiasky, S. 456/57.
[5]) Kaisenberg, S. 9 u. Kuenzer, S. 126/127.
[6]) Rosenberg, S. 64.

kreis im Durchschnitt noch 3—4 Abgeordnete gewählt werden können. Dem Wahlgesetzgeber bleibt es überlassen, ob er an diese Grenze herangehen will, indem er die Wahlkreise verkleinert, oder indem er die Verteilungszahl direkt oder indirekt erhöht, oder indem er beides kombiniert.

III. Schluß.

Das Ergebnis der Untersuchung zeigt, daß dem Reich und den Ländern bei der Ausgestaltung ihres Wahlrechtes doch eine ganze Fülle von Maßnahmen gegen Splitterparteien zur Verfügung steht. Ihr eigentlicher Schwerpunkt liegt im Mandatverteilungsverfahren. Durch eine äußerste Ausnützung der gegebenen Möglichkeiten würde es zweifellos möglich sein, die Parteizersplitterung bis zu einem gewissen Grade einzuschränken — dann erhebt sich aber als Schranke der Grundsatz der Verhältniswahl. Besonders die örtlich starken Splitterparteien sind nur schwer zu fassen und werden einer restlosen Beseitigung der Zersplitterung immer im Wege stehen. So muß m. E. die Frage, ob es ein einwandfreies Verhältniswahlsystem gibt, das die Bildung einer regierungsfähigen Mehrheit mit Sicherheit gewährleistet, verneint werden. „Die Proportionalwahl und ihr Gedanke der Vertretung der Minderheiten sieht theoretisch sehr schön aus, führt aber praktisch auf die Dauer zu untragbaren Resultaten“ [1]). Je näher man dem Ideal des Verhältniswahlsystems kommt, umso größer wird die Zersplitterung — „seine Abschaffung aber würde die Demokratie zerstören (Thoma). Die ganze Untersuchung wirft ein Schlaglicht auf die Schwierigkeiten, in die eine mechanische Auffassung von der Demokratie gerät (vgl. nur Seite 7—9). Wenn man vom Individualismus ausgeht, dann muß man zu einer mechanischen Auffassung des Staatslebens kommen, dann kann die Gerechtigkeit nicht von einem übergeordneten Ganzen aus werten, es müssen alle Wertungen vom Einzelnen ausgehen und alle vollkommen gleich berechtigt sein; dann erscheint die Staatswillensbildung geradezu als mathematisches Problem, die größeren Parteien müssen für den Staat bedeutungsvoller sein als die kleinen; dann muß auch das Verhältniswahlsystem als Verwirklichung einer abstrakten Gerechtigkeit möglichst vollkommen verwirklicht werden. Damit wird „das Sammelprinzip über das Verantwortungsprinzip gestellt und nicht bedacht, daß oft das Bestreben, gerecht gegen alle zu sein, das größte Unrecht in der Allgemeinheit bedeutet“ [2]): summum jus summa injuria.

Und darin liegt der tiefere Grund für die Zersplitterung: die mechanische Auffassung des Staatslebens hat die Wählerschaft rechtlich atomisiert (vgl. die Ausführungen über das allgemeine, gleiche und unmittelbare Wahlrecht oben S. 2 ff.), sie kennt keine Bedingungen, keine organisierte Gruppierung der Wählerschaft durch Gesetz. Diese Betrachtung der Wählerschaft als zusammenhanglose, nur aus Einzelnen zusammengesetzte ungegliederte Masse entspricht ja durchaus der tatsäch-

---

1) Hachenburg, S. 356/57.

2) Kuenzer, S. 123.

lichen Entwicklung der letzten 100 Jahre, wo Freizügigkeit und Gewerbefreiheit, Kapitalismus und Industrialisierung, Landflucht und Großstadt die Menschen durcheinander gewirbelt haben. Die Organisierung der Wählerschaft ist dem freien Spiel der gesellschaftlichen Kräfte, eben den Parteien, ganz überlassen[1]). So können sich Wählergruppen mit gleichen politischen Interessen frei bilden, es zeigt sich eine „horizontale Aufspaltung in Gruppen gleichgerichteter Interessenten“ (Mierendorff).

Das Verhältniswahlsystem ist also nicht eigentlich die Ursache der Zersplitterung der Wählerschaft. Diese ist schon so gegeben. Durch das Verhältniswahlsystem wird sie nur auf das Parlament übertragen: Der zusammenhanglosen und zersplitterten, der freien Parteibildung überlassenen Wählerschaft entspricht ein ebenso zersplittertes Parlament als getreues Spiegelbild[1]). Darum wird man die Splitterparteien durch technische Maßnahmen und durch Wahlgesetze nie von der Wurzel aus beseitigen können.

---

[3]) Tecklenburg, Handb. d. Pol. S. 358 ff.; Hula S. 215 und Smend, S. 11—13.

Lebenslauf.

Am 9. März 1910 bin ich als Sohn des Augenarztes Sanitätsrat Dr. med. Max Peter und seiner Ehefrau Elsa, geb. Detring zu Bielefeld geboren und darauf auf den Namen Rolf Peter evangelisch getauft worden.

Nach 3jähriger Vorschule und 9jährigem Besuch des Realgymnasiums in Bielefeld legte ich dort die Reifeprüfung ab und widmete mich dem juristischen Studium. Ich war zunächst 3 Semester lang in Freiburg i. Br. und dann 4 Semester in Münster i. W. und bestand am 14. Dezember 1931 am Oberlandesgericht Hamm i. W. die 1. juristische Staatsprüfung. Seit dem 5. Januar 1932 bin ich als Referendar im preußischen Vorbereitungsdienst beschäftigt.

Am 5. Juli 1933 bestand ich in Freiburg i. Br. die mündliche Doktorprüfung.

Rolf Peter.